

(Copia)
129 Folios.

D-9321 

Bogotá, septiembre de 2012

Honorables Magistrados y Magistradas
SALA PLENA
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



REF. ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS
ARTÍCULOS 51, 60, 61, 66, 67, 123 (PARCIALES) , 125 Y 132
(PARCIAL), DE LA LEY 1448 DE 2011.

PRESENTACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA DEMANDA.

Nosotros,

	ALVARO	HUERTAS MOLINA	12543944
1	ABELCENARIO	ROJAS MARIAGA	78292574
2	ABIGAIL	MEDINA TIQUE	28683371
3	ADALBERTO	GUIZA BADILLO	5589197
4	ADRIANA MARIA	BERMUDES FORRERO	1104695019
5	ADRIANA MARIA	GONZALEZ LOPEZ	28986231
6	ALBA MARINA	GUTIERREZ	24672510
7	ALBERTO ANTONIO	AGUDELO ZAPATA	16435036
8	ALCIDES	RIBERA PADILLA	6026600
9	ALFONSO	PEREZ	1730200
10	ALVARO	HUERTAS MOLINA	12543944
11	ALVARO WILLIN	TIMOTE LOZANO	14107074
12	AMELIA	POLANIA GRACIA	38200966
13	AMPARO	SANDOVAL MORA	28953991
14	AMPARO	SUSA YANGUMA	65808124
15	AMPARO	OSORIO MONTERO	52115152
16	AMPARO	MENDEZ RAMIRES	65827514
17	ANA CLOVIS	YATE CUPITA	28852610
18	ANA CRISTINA	FALLA BOCANEGRA	28686934
19	ANA FABIOLA	CASTELLANOS	51936684
20	ANA JUDITH	ARDILA	38070899
21	ANA LUCIA	ALMECIGA SANCHEZ	39627060
22	ANA LUCIA	TORRES CASTELLANO	51936684
23	ALBA MILENA	GONZALEZ	65815420

24	ANA RUTH	GONZALEZ ALVAREZ	55163261
25	ANA VICTORIA	ALVARES MUÑOZ	40266315
26	ANARLY	MARTINES TRUJILLO	28866294
27	ANDREA	LUCAS	38070551
28	ANDREA MARIA	CASTELANO QUINTERO	65719453
29	ANDREA	TRIANA SALDAÑA	40692013
30	ANGEL ALBERTO	ROJAS	2281517
31	ANGEL GABRIEL	GUALDRON GONZALEZ	91041722
32	ANGERL ALBERTO	ROJAS	2281517
33	ANSELMO	BARRETO CAPERA	6002053
34	ANTONIA	GUARNIZO VERA	65788085
35	ANTONIO LUIS	QUERRERO FRAGOSO	77152351
36	APOLINAR	GARCES	15023497
37	ARGENIS	CARVAJAL	28683615
38	ARMANDO	VARON CASTRO	93368175
39	AMINTA	PEÑA	28949517
40	ARTURO	CORREA	5933816
41	ASTRID LILIANA	RENGIFO	34569946
42	AYDE ESPERANZA	CESPEDES OTAVO	65829193
43	BELEN	PRIETO	41495094
44	BEATRIS	PINSON ARANGO	65710983
45	BENIGNO	BETANCURTA TAPIERO	2255152
46	BERNARDA	MADRIGAL	51711820
47	BETTI	CORTEZ DIAZ	26468702
48	BLADIMIR	ESQUEVIA PARDO	8526559
49	BLANCA NUVIA	CASTILLO PRADO	29771248
50	BLAYR	PERES LEONAS	28880711
51	CANDY LORENA	BAYEN RAMIRES	1074576624
52	CARLOS ALBERTO	MONTAÑO	12106779
53	CARLOS ANDRES	RODRIGUES VARGAS	1072365643
54	CARLOS ANDRES	MATEUS QUITIAN	5771746
55	CARLOS ARTURO	RODRIGUEZ YATE	14276318
56	CARMEN ROSA	GUERRA CASTRO	65716117
57	CARMENZA	RENGIFO	34537904
58	CAROL XIMENA	TRUJILLO MEDINA	65791444



59	CLARA CECILIA	RODRIGUEZ BOTANERD	52477556
60	CLARA INES	ROMERO ROMERO	40315746
61	CLAUDIA DAVEIBA	PINEDA	65719495
62	CLAUDIA MARCELA	RAMIREZ REINOZO	38196497
63	CLAUDIA ROCIO	RODRIGUEZ ZAMBRANO	28821256
64	CLAUDIA YANETH	ARIAS VALLEJO	28821291
65	CLAUDIA YANNETE	DAZA PEÑA	28951907
66	CONSTANTIND	SANCHEZ	14220872
67	CONZTANZA	RODRIGUEZ GUZMAN	28686795
68	DAGDBERTD	ORTIS LIZCANO	22831182
69	DALILA	MURILLO DIAZ	65781633
70	DANIEL	CHACON MENDIETA	19142058
71	DARCI FERNANDA	MARIN	28985754
72	DAVID	LOPEZ	94286807
73	DEICIO	PERDOMO ORTIS	65788680
74	DEISI	PEÑALOZA	28587690
75	DEYANIRA	NIETD ZAPATA	38560083
76	DIANA	ZAPATA PERES	65790334
77	DIANA	ORTEGA TORREZ	53894663
78	DIANA MABEL	ARANGO PINEDA	38070057
79	DIANA MARCELA	PINILLA RODRIGUEZ	46680485
80	DIANA MARIA	OBANDO ESPITIA	1111452315
81	DIEGO	LEIVA RIAÑO	11451435
82	DIOSELINA	COTRINO LA TORRE	40394118
83	DORIS	QUIÑONES MENDOZA	28544698
84	DORIS	ZAPATA MONTOYA	46550048
85	EDWIN ESNEIDER	PEREA BERNAL	5833617
86	ERNESTO	MARTINES	5946061
87	EDINSON	ALEGRIA RENGIFO	10297842
88	ERIBERTO	ZAPATA AZCARATE	16271963
89	EDELMIRA	CARDOZO PERDOMO	28679824
90	ESNEDA	SAABEDRA	38141186
91	ELIZANETH	PAES ASCENCIO	38232863
92	ELISABETH	RICAUTE PRADO	40355174
93	ELVESIA	ROJAS	51578398



94	ESNEIRA	VARGAS ARIAS	65716522
95	ELISENIA	BELTRAN MARIN	65752112
96	ESTHER JULIA	PEREZ LEONAS	65789901
97	ESPERANZA	HERRERA	65830823
98	EXPEDITO	GUALDRON GONZALEZ	91447807
99	ERIKA VIVIANA	ORDOÑES ARENAS	111378775
100	EDGAR ENRIQUE	LUCAS PEREZ	1104696763
101	EDELFONSO	ROMERO	5883276
102	EUTIMIO	DUARTE	96190703
103	FABIAN ANDRES	SALAZAR MOSQUERA	76330597
104	FABIO NELSON	HERNANDES CALDERON	93293954
105	FABIOLA	MOLANO	25126812
106	FABIOLA	FERRIN VALENCIA	40415330
107	FANNY DARLEN	RODRIGUEZ SIERRA	39617059
108	FELIX ANTONIO	GALLO	3211877
109	FERNANDO	QUINTERO GUTIERREZ	17627126
110	FERNANDO	ALBARRACIN ROA	1069713873
111	FERNANDO	PARRA	93416760
112	FERNANDO	VELASCO CADENA	7819358
113	FLORESMIRO	PERDONO MATONA	93476513
114	FABIO	TORREZ CASTELLANOS	11381426
115	FERNANDO	VELASCO CADENA	7819358
116	FLOR ALBA	ARIAS CARRILLO	52431983
117	FLOR ALBA	FRANCO DE ROJAS	38355024
118	FLOR ALBA	MOICA CHAGUALA	52124453
119	FLOR ALBA	LOZANO RODRIGUEZ	28865231
120	FRANCI	GAITAN BANEGAS	65791576
121	FRANCIA ELENA	VIDES SALAS	43889992
122	FRANCIDIA	LOZANO RODRIGUEZ	28869467
123	GERARDO	SUAREZ	4880883
124	GEREMIAS	MARTINES CORALES	28814998
125	GILBERTO	ZANBRIA PINEDA	5950417
126	GIRALDO	GARRIZOSA	5879999
127	GLADIS	VARGAS DELGADO	28902203
128	GLADIS	CADENA ARIZA	31007621

129	GLADIS	ARANGO PINEDA	65713186
130	GLORIA	IBATA	65828539
131	GLORIA INES	VILLAMIL AYALA	65712678
132	GLORIA ESPERANZA	CORTES SIERRA	1068348
133	GUILLERMO	MONTAÑD	16884204
134	GLORIA	LASOS CARDOSO	265643
135	HENRRY	AGUDELO	93289650
136	HERIBERTO	LOZANO TORO	3081007
137	HERNANDO	ALBARRACIN ROA	1069713875
138	HERNESTO	MARIN	2282363
139	HERMINDO	ALVIS	2284957
140	HUGARDINO	MONTERO	14276983
141	HUGO ALIRIO	TORREZ CASTELLANÓS	11383003
142	HUMBER	BOHORQUEZ	17385077
143	HUMBERTO	PEÑA	5950172
144	HUMBERTO	ALBARRACION JARAMILLO	11374706
145	ISMAEL	RINCON VELASQUEZ	475982
146	ILDEFDNSO	ROMERO	5883276
147	JACKELINE	ZAMBRANO ALBALAD	28821156
148	JAIME	RIOS	83087326
149	JAIR	OYOLA TOLE	5963293
150	JAIRO	RAMIREZ ESCOBAR	5991698
151	JAIRO ALFONSO	CASAS BOHORQUEZ	1104698684
152	JAIRO FERNANDO	TORRES ROMERO	3128938
153	JAMILE	CAVIEDES	52312554
154	JAVIER	BELES	3481328
155	JEIBER	GRANADOS PINEDA	1104705122
156	YENIFER	DIAS CUESTA	1057514137
157	JESUS	GOMEZ CRUZ	6003679
158	JHON ALEXANDER	ZUÑIGA	93297417
159	JHON FREDY	RINCON OSÓRIO	93299340
160	JOLIBETH	ROMERO PATOÑO	1012374340
161	JORGE	REINA	5880179
162	JORGE	DIAZ	12253287
163	JORGE	PALMA RODRIGUEZ	14241886



164	JORGE ENRIQUE	MEDINA	4893853
165	JOSE	DUARTE	81131588
168	JOSE JOAQUIN	JARAMILLO ESCOBAR	77182344
167	JOSE ALFONSO	DELGADO RODRIGUEZ	19645093
168	JOSE ANIBAL	ALAPE	2283349
169	JOSE DAVID	VASQUEZ	126338455
170	JOSE GUILLERMO	DIAZ PLAZAZ	12115842
171	JOSE GUILLERMO	ESPITIA GARCIA	17325503
172	JOSE JULIO	PERDOMO SANCHEZ	2253764
173	JOSE LEVID	LONDOÑO TABARES	12630150
174	JOSE MANUEL	CASTILLO PRADA	79410751
175	JOSE ROSA	HERNANDEZ	7490032
176	JOSE ROSENBER	HERNANDEZ TABERA	7490032
177	JUAN ANTONIO	OSORIO DEVIA	2282082
178	JUAN DAVID	ENCICSO SALGAR	1104699412
179	JUAN DE DIOS	LOPEZ JIMENES	4163045
180	JUAN PABLO	CHUQUEN ARIAS	82391529
181	JUDITH	LONDOÑO TABARES	1104704162
182	JULIA	PAMO	28852354
183	JULIO CESAR	GARCIA CAVIEDES	83221301
184	JUSTINO	OSPINA SAENZ	2283530
185	JUVENAL	PALOMINO QUIÑONES	35532741
186	LUIS EDUARDO	DOCTOR PEREZ	2240439
187	LUIS HERNAN	RAMIRES RODRIGUEZ	4932354
188	LEONIDAS	CARDOZO CARDOZO	5964525
189	LEONIDA S	CARDOSO CARDOSO	5964525
190	LEONEL	ORDOÑEZ BARRAGAN	5994546
191	LUDIVIA	JIMENEZ BENITEZ	6577105
192	LUIS EDILSON	VELASCO CADENA	7819186
193	LUIS HERNEY	YAQUE	12205653
194	LUIS ALEXANDER	YAGUARA CESPEDES	14280468
195	LUIS ALFREDO	MIRANDA	17355080
196	LUIS ALBERTO	CASALLAS	19098317
197	LUZ ELENA	LONDOÑO	21470459
198	LUCERO	CARO VARGAS	24178559



199	LUZ MARY	TRUJILLO PASCUAS	26460597
200	LUZ MILA	BENITEZ CRUZ	28625009
201	LUZ MELIDA	GARZON	28688729
202	LUZ ESTELLA	MORA	28816836
203	LIBIA	SOTO ALARCON	28985073
204	LIQBED	GRANADOS PINEDA	28986166
205	LUZ MILA	FLORES TRASLAVIÑA	39581527
206	LUZ ELENA	PEREZ	40272300
207	LUDIVIA	TORREZ JIMENES	40406041
208	LUZ DERLI	SABOGAL ALVARES	40421743
209	LUZ MIRIAM	CELEMIN GARZON	65727225
210	LLOLINY	RIVERA MANDON	49723214
211	LUZ AIDE	CASTILLO	51773032
212	LUZ MIRIAN	PINEDA SILVA	65712794
213	LUZ MARINA	OTALORA OSORIO	65713560
214	LUZ DARI	RINCON OSORIO	65716416
215	LUZ AMPARO	CIFUENTES CIFUENTES	65717531
216	LUZ DARI	AREVALO RODRIGUEZ	65718747
217	LUZ AYDA	CAPERA POBEDA	65790726
218	LETICIA	LANCHERO CASTAÑEDA	65808678
219	LEYDY DIANI	PADILLA ALDANA	65830508
220	LUIS EDUARDO	RINCON	93290754
221	LEIDY LILIANA	GALICIA GONGORA	1022954279
222	LALIA	PAMD	12253287
223	LEDNOR ESTEFA	RODRIGUEZ PINILLA	52255450
224	LUZ MARINA	GONZALEZ	21201823
225	LUDIAVIA	TORRES JIMENES	40406041
226	JORGE ENRIQUE	MEDINA	4893853
227	LUIS ALBERTO	QUIROGA	91300342
228	LUIS ENRRIGQUE	SANENEZ GARCIA	14155068
229	LUCILA	PEREZ	52982066
230	LUZ AIDA	JARAMILLO NIETO	412255821
231	MAGALIS	FUENTES	39015411
232	MAGALY	PEREZ LEONAS	65788826
233	MAGDA YAZMIN	RINCON OSORIO	28821812

234	MABEL	BROCHERO	65715983
235	MARCO ANTONIO	RAMOS	80401735
236	MARCO TULIO	GAITAN PINILLA	385432
237	MARELIS MARIA	VELAIDES MEJIA	32990519
238	MARGARITA	FIERRO CASTILLO	38223863
239	MARGOTH	SIERRA NIVIA	26846129
240	MARI	GOMEZ	36112410
241	MARIA NANCY	ARENDONDO ARRENDONDO	1075220626
242	MARIA ACENETH	SDRIA MONTA	28901379
243	MARIA ADENIS	MORALES	31006417
244	MARIA CECILIA	QUINTERO	28814998
245	MARIA CENAIDA	CUESTA ROMERO	28788310
246	MARIA CIELO	MUÑOZ	33917384
247	MARIA DE JESUS	LANCHEROS CORTEZ	31006555
246	MARIA DEL SOCORRO	GANGUMA BENITEZ	28853001
249	MARIA DORA	GOMEZ HOYDS	36113597
250	MARIA DORIS	CASTELANO MEDINA	51636851
251	MARIA ELOISA	MORA RIVA S	21047628
252	MARIA EUGENIA	LEAL	28613297
253	MARIA FANNY	GALLEGO	40361310
254	MARIA GILMA	PIÑA DYOLA	65791183
255	MARIA GLADIS	GUTIERRES DE SANCHES	38115011
256	MARIA HAIDIVE	SOLANO LOPEZ	65711207
257	MARIA INES	FONSECA LOPEZ	28927059
258	MARIA IRMA	JARAMILLO ESCOBEJD	49741536
259	MARIA LEINY	TORRES TORRES	36111912
560	MARIA LUISA	LEMUS GONZALEZ	65716699
261	MARIA MAGDALENA	GOMEZ	21119516
262	MARIA ENEIDA	MOSQUERA	26320192
263	MARIA NERI	SIFUENTES VARGAS	28684685
264	MARIA ORLINDA	NIETO ZAPATA	38560084
265	MARIA PATRICIA	PANPLONA VALENCIA	43035334
266	MARIA VIRGINIA	VASQUEZ VASQUEZ	C.C. EXTRANGERIA VENEZUELA11544276
267	MARIA YOLANDA	GOMEZ GOMEZ	1024464561
268	MARIA YANETH	MORELES CAÑON	20858591

269	MARIANA	HOYOS JOAQUIN	26556205
270	MARIBEL	BORCHERO	65715983
271	MARIELA	PEREZ LEONAS	65790816
272	MARINA	SORIA DAZA	33819711
273	MARINA	MANDON SABOGAL	26774674
274	MARIO ARNOLDO	CIFUENTES	79110211
275	MARLENI	SANCHES MUÑOS	65731755
276	MARLEY	MUÑOZ	29742084
277	MARLY	CLROS HERRERA	1024168839
278	MARTHA	SALDAÑA	51,598,613
279	MARTHA EULALIA	AREVALO CASTILLO	39632705
280	MARTHA LILIANA	ORTIZ LOPEZ	28822106
281	MARTHA LILIANA	LOPEZ GARACIA	28986379
282	MARTHA LUCIA	PINEDA	28815977
283	MARTINA ISABEL	RIVERA	49723205
284	MARY	GOMEZ HOYOS	36112410
285	MAURICIO	DURAN GARCIA	93300461
286	MERCY	CASTAÑEDA YASNGUMA	65791302
287	MERY	AVILES LANDAZURI	36162378
288	MIGUEL ANGEL	ZAPATA GARCIA	2285221
289	MIGUEL ANTONIO	FIERRO CASTILLO	14221050
290	MIGUEL DARIO	ACOSTA	19480404
291	MILLER	CARDOSO PERDOMO	19291606
292	MILTON CESAR	VERGARA LEAL	5905872
293	MILTON CESAR	MORENO CUESTA S	1069718506
294	MIRTA DE JESUS	BALVERDE	66742895
295	MISAEEL	RIAÑO	11450035
296	MONICA	QUIROGA	1022343473
297	MONICA	CESPEDES QUIROZ	1117503563
298	NANCY	PERALTA GRIJALBA	65715997
299	NANCY ANTONIA	BUSTAMANTE	9764183
300	NANSY	MEDINA DUCUARA	65830202
301	NASLI ROSALIA	GUARIN CASTILLO	40412895
302	NELLY	ESCOBAR	36168758
304	NESTOR	MARIN	2282363





305	NIYIRED	TRIANA CARVAJAL	65809286
306	NOEMY	MEDINA	41507943
307	NOHORA	CIFUENTES MARCIAS	21134546
308	NOLBERTO	AVILA PAEZ	79687200
309	NUBIA ESTELA	ARBOLEDA	34536960
310	NUBIA ESTELLA	PEREZ	35501932
311	NYDIA	RODRIGUEZ LOZANO	28935210
312	OMAR ESEQUIEL	HERNANDEZ NIEVES	2972025
313	ORLANDO	RUIZ SANCHEZ	3111474
314	OSCAR EDUARDO	PULIDO SOLER	3170566
315	OSCAR JAVIER	HERNANDEZ ROMERO	11411545
316	OSIAS	ASCENCIO	14275358
317	OLGA PILAR	PRESIADO RIOS	28936459
318	OLGA MARIA	VILLAMIL SIERRA	36528728
319	OLFA VERY	DIAZ	38208873
320	OMAIRA	RAMIRES GARABIÑO	46643345
321	ORLANDO	BARRETO CARRANZA	79408985
322	ORLANDO	MORENO RONCANCIO	93286677
323	ORLANDO	GONZALEZ LOPEZ	93291051
324	ORTUBAY	ORTIZ	93453383
325	OMAR ANDRES	VILLAQUIRA PINSON	1104700177
326	OLIVIA	HEREDIA	39278842
237	ORFANERY	DIAZ DE RODRIGUEZ	38200873
328	OSCAR EDUARDO	TORREZ OSPINA	16111558
329	OTILIA	CONTRERAS	21011834
330	QUIONAR	PINTO MEDINA	1106453800
331	RAMON ELIAS	OTAVO GRISALES	5887891
332	RICARDO	BARCENAS	3.207.068
334	ROMULO	SEGURA	4886124
335	RICARDO	ROBAYO CHACON	4898554
336	ROBERTO	OSORIO BOHORQUEZ	5942771
337	ROBERTO	NIETO MARIN	5947965
338	RODRIGO	ROZO CASAS	6012930
339	RUTH	DIAZ	28682085
340	ROSARIO	VILLALOBOS	28812865



341	RITA ELCI	CHAVARRO GASCA	28935274
342	ROSALBA	LOPEZ DE MARIN	28986842
343	RUTH VERONICA	SOTO BALBUENA	39627100
345	ROSALBA	HERRERA	40625730
346	RUTH	BUENAVENTURA MONTIVA	51848288
347	RUBIELA	RAMOS GIRALDO	52855662
348	RONALD JAVIER	VALDERRAMA	80143019
349	RIDRIGO	CHARRY CELADA	83168819
350	RICAUTE	MORALES MORENO	93285184
351	ROSA YASMIN	JIMENEZ QUINTERO	1022336325
352	ROMELIA	LEYTON FIERRO	65773219
353	RUBIELA	TAFUR AVILA	65730829
356	PEDRO PABLO	MORENO REYES	95288606
357	PABLO ANTONIO	PRESIADO GUZMAN	5920482
358	SANDRA	BALLESTEROS LOPEZ	33341205
359	SANDRA	SOTO BALBUENA	55177038
360	SANDRA PATRICIA	RAYO LOPEZ	65830605
361	SANDRA LORENA	SABOGAL ALVARES	40421421
362	SANDRA MILENA	SANCHEZ CORREA	20871880
363	SANDRA MILENA	TRUJILLO RODRIGUEZ	52194012
364	SANDRA MILENA	CARDOZO BETANCUR	65790536
365	SANDRA PATRICIA	CARRILLO LUGO	28938495
366	SANDRA YANETH	VALERO PINEDA	28821487
367	SANDRO MERCKYX	TIMOTE LOZANO	1106452398
368	SANTIAGO	MORENO	14276028
369	SAUL	ESCENCIO	14196841
370	SENAIDA	FORERO	65711799
371	SERGIO TULIO	DIAZ GOMES	9505408
372	SONIA HERLINDA	TORREZ CRUZ	52243021
373	SULAIN	BUSTAMANTE	93344580
374	SUSANA	GALLEGO GONSALES	38871186
375	TADEO	DONOSO RODRIGUEZ	2276405
376	TARSICIO	MENDOSA PATIÑO	14277883
377	TERESA	ROBAYOCHACON	26476857
378	VIDAL	RUIZ SANCHEZ	3111472

379	VILSA MARY	RAMIREZ ISASA	65807712
380	VIYRED	TRIANA	65809286
381	WILFREDO	REYEZ BONILLA	16891196
382	WILLIAN	PALACIO LOPEZ	17285482
383	WILSON	SALAZAR PATIÑO	93293442
384	YANETH	VILLALOBOS	28822026
385	YEED PATRICIA	SANCHEZ GUTIERREZ	1006005811
386	YEIMY XIMENA	SIERRA GALVIS	1110526951
387	YENIFER	DIAZ CUESTA	1057514137
388	YENNY JOHANA	PARRA PINEDA	28822331
389	YESENIA ANDREA	SABANA	53893261
390	YINNA ALEXANDRA	PEÑA BARRAGAN	1104699100
391	YOLANDA	ZAMBRANO ALBALAD	65717252
392	YOLANDA	ALBADAN DE MANRRIQUE	28602547
393	YOLIMA	SANCHEZ RODRIGUEZ	65799824
394	YOSIRIS	PALMERA	49722099
395	YULI ANDREA	GÓMES BETANCUR	53009256
396	YURY ESNID	SIERRA REYES	28822372

Marta Lucio Mosquera Rojas

28 684 741

, identificado/as como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, en nuestra condición de ciudadanas y ciudadanos en ejercicio y actuando en nombre propio, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991, en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, y en el Acuerdo 05 de 1992 de la H. Corte Constitucional, presentamos ante ustedes esta **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra siete (7) artículos de la Ley 1448 de 2011 "por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones"

Para tal efecto, este texto se ha dividido en tres capítulos: en el primero, de acuerdo con lo dispuesto en numeral 1º del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se transcribirán las normas demandadas resaltando los apartes acusados en cada una de ellas. El segundo capítulo, a su vez, está subdividido en dos partes: en la primera, se describirá el marco a partir del cual se solicita a la Corte, de acuerdo con su propia jurisprudencia, analizar las acusaciones que se plantean en este texto y, en la segunda, se presentarán, en detalle y de manera individual, cada uno de los cargos de inconstitucionalidad con base en los que se acusa cada disposición normativa demandada en esta acción. Por último, en el tercer apartado, se realizará una síntesis de los cargos formulados y se plantearán las respectivas pretensiones. Con esta distribución se busca evidenciar que, respecto de cada cargo formulado en este documento, se reúnen los requisitos jurisprudenciales, definidos y sistematizados en la sentencia C-1052 de 2001², para la admisión de acusaciones de Inconstitucionalidad, esto es, los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

CAPÍTULO I: LAS NORMAS DEMANDADAS

¹ Diario oficial No 48.096 de 10 de junio de 2011

² MP. Manuel José Cepeda Espinosa



1.- Esta demanda se dirige contra algunas expresiones contenidas en los artículos 51, 60, 61, 66, 67, 123, 125 y 132 de la Ley 1448 de 2011 "por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones ". Cada una de estas normas se transcribe a continuación y se subrayan específicamente los apartes acusados:

- a. "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 paso. 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 permitan 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 ICE TEX.

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."

- b. "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 estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en 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 tienda 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."

- c. "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 vibración 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 sub registro, 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 constar 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.

- d. "ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retomar 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."

- e. "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".

f. "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."

g. "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."

h. "ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN Parágrafo 3°. 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,

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.

Capítulo II. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS Y LOS CARGOS QUE ESTRUCTURAN EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN RESPECTO DE CADA DISPOSICIÓN ACUSADA.

2.- Este apartado está dividido en dos partes. En la primera, se describe el contexto fáctico con base en el cual se solicita a la Corte realizar el análisis de constitucionalidad en este caso. Específicamente se solicita a la Corte Constitucional evaluar las acusaciones propuestas en esta demanda en el marco del Principio de Progresividad y de la Prohibición de Retroceso y de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI) en materia de desplazamiento interno en el país, hecha en la sentencia T-025 de 2004 y las implicaciones que, para el ordenamiento jurídico y la garantía de los derechos de las víctimas genera esta situación. La pretensión es mostrar que existe una metodología evaluación constitucional de las medidas que en materia de víctimas del conflicto armado pueden ser implementadas y que dicha metodología puede ser utilizada en el presente caso, para sustentar la inconstitucionalidad de varias normas de la Ley 1448 de 2011. Dicha metodología tiene tres componentes: (i) la doctrina constitucional sobre el Principio de Progresividad y la Prohibición de Retroceso; (ii) los estándares constitucionales derivados de la Declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país que impone "parámetros de configuración legislativa", que limitan *prima facie* la libertad del Congreso para promulgar normas que contradigan dichos estándares, y finalmente, (iii) la implementación concreta de un test de proporcionalidad



-regresividad- cuando las medidas implementadas supongan retrocesos en la garantía de los derechos sociales de las personas víctimas de desplazamiento.

En la segunda parte se presentan, de manera individual, las acusaciones frente a cada una de las disposiciones acusadas y los respectivos apartados impugnados.

II. 1. Doctrina Constitucional sobre el Principio de Progresividad y la Prohibición de Retroceso

3. El artículo 48 de la Constitución establece el llamado Principio de Progresividad de los Derechos Sociales y consiguientemente la Prohibición de Retroceso en estos Derechos. Esta norma es una derivación de la fórmula que *"le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y (...) resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo."*^{3,4} En el mismo sentido,

Varias normas de Derecho Internacional que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad han consagrado el mencionado principio y así específicamente lo ha establecido la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos. Específicamente en la Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), dijo la Corte al respecto:

Igualmente se debe tener en cuenta que el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los DESC se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad⁵, ya que específicamente se encuentran estipulados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que, *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Del mismo modo en el artículo 11.1 del PIDESC se establece que, "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia."*⁶

2.3. Por otra parte se ha venido introduciendo dicho principio a través de la recepción de los criterios dados por los Principios de Limburgo de 1987 y las Directrices de Maastricht de 1997, que son recomendaciones de implementación y comprensión de los derechos consagrados en el PIDESC elaboradas por expertos en el campo del derecho internacional y que se han convertido en una fuente directa para comprender la forma de aplicación e interpretación de estos derechos. Por ejemplo en la Directriz No 9 de Maastricht se estableció que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, estipulado en el artículo 2 del PIDESC, no debe ser utilizado como pretexto para su incumplimiento, y que se debe garantizar los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos si no se cuenta con

³ Corte Constitucional, sentencia T 772 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

⁴ Citada en la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa)

⁵ El artículo 93 de la C.P. establece que, *"Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"*. Con base en esta norma se ha introducido en Colombia la idea de que dichos tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos firmados y ratificados por Colombia, hacen parte del Bloque de constitucionalidad.

⁶ Ver sobre el tema el libro compilado por Christian Courtis titulado *"Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales"*, Buenos Aires, CELS, 2006



todos los recursos para atender a estos derechos”⁷.

2.4. Del mismo modo el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, a través de sus Observaciones Generales, ha establecido criterios de interpretación del principio de progresividad, como el que se dio en la Observación No 14 relativa al derecho a la salud ⁸ en donde se dijo que *“la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, y por ello las medidas regresivas, que disminuyen una protección a la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto”*. En estos eventos estableció el Comité, que el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que *“se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles”*⁹.

2.5. Finalmente se debe tener en cuenta que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentra consagrado dicho principio cuando en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) se establece que, *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*. Del mismo modo se consagra dicho postulado en el artículo 4º del Protocolo de San Salvador, que establece que, *“No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, so pretexto de que el Presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado”*¹⁰

4. Así pues, el Principio de Progresividad y la Prohibición de Retroceso tienen un amplio desarrollo en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad, lo que ha permitido la construcción y desarrollo continuado de una Doctrina Constitucional en materia de Derechos Sociales. En efecto, esta doctrina se ha ocupado de desarrollar el significado de la cláusula de progresividad y la forma en que ésta se compatibiliza con la libertad de configuración del legislador. Esta idea de progresividad que se refiere al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales; no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos. De esta manera, tanto el principio de progresividad como la prohibición de retroceso son componentes esenciales de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, e implican que *“una vez alcanzado un determinado nivel de protección de los derechos sociales, económicos y culturales,¹¹ la amplia potestad de configuración del legislador en la materia se ve reducida, y en esa medida todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por el está sometido a un control judicial estricto”*¹². Lo anterior, obedece a la necesidad de establecer Prestaciones

⁷ Esta misma idea se da en la Observación General No 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que estableció que, *“El concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. Sin embargo, el hecho de que el Pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo, en otras palabras sea progresiva, no debe ser malinterpretado en el sentido de privar o la obligación de todo contenido significativo”*.

⁸ Dicha observación se produjo el 11 de mayo de 2000 en el período No 22 de Sesiones en donde el Comité adoptó la “Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art. 12 de la Convención)”.

⁹ Párrafo 32. Observación citada en la Sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁰ Sentencia C-228 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez)

¹¹ En este sentido, puede consultarse, entre otras, la Sentencia C-727 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Carrea)

¹² Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997, fundamento 8, SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000. En la citada C-671 de 2002 se sostuvo: *“precisamente, con base a estos escritos, esta corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la cotización de solidaridad del régimen contributivo, considero que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social”*.

Dijo entonces esta corporación en la sentencia C-1165 de 2000, (...): *«sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social que ordena el artículo 48 d la carta, pues salta a la vista a que menores recursos y mayores necesidades insatisfechos en salud, dadas la circunstancia económico –sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la seguridad social, así como la calidad del servicio*



concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción.^{13,14}

5. En este punto, conforme la Jurisprudencia de la Corte es posible considerar que el Principio de Progresividad y la Prohibición de retroceso (i) implican el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales; (ii) son componentes esenciales de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; (iii) no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, y (v) finalmente implican, *que una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas de éstos derechos*^{15 16}.

6. En relación con estos dos principios y la limitación derivada para libertad de configuración legislativa, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett):

Ahora bien, la Constitución y los tratados de derechos humanos señalan que si bien los derechos sociales prestacionales no son de aplicación inmediata e integral, sin embargo los Estados tienen no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral sino que además deben asegurar el goce de estos derechos a todos los habitantes, sin ninguna discriminación. Por ello, tal y como esta Corte ya lo ha explicado,¹⁷ en plena armonía con la jurisprudencia y la doctrina internacional sobre el tema, el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos.¹⁸ Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan

se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y la actividad positiva del estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos aun estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales. Resulta igualmente vulnerable de la carta el situado artículo 34 de la ley 344 de 1996, pues, como fácilmente se advierte, no obstante lo dispuesto por el artículo 366 de la constitución en el sentido de que el "gasto publico social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación", la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la "racionalización del gasto público", opto por disminuir en forma drástica los aportes del presupuesto nacional con distinto a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, destinatarios obligados de la norma y directamente afectados por ella. Otra sería la conclusión si por la extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social está ya hubiera abarcado la totalidad de la población colombiana, o si se encuentra demostrado que la disminución de los recursos ocurre como consecuencia de haber disminuido el número de quienes necesitan acudir al régimen subsidiado de la salud por que no pueden cotizar al régimen constructivo, pero, como es otra muy distinta a la realidad social actualmente existente, de manera trasparente surge como conclusión ineludible que el artículo 34 de la ley de 1996, solo es un instrumento para hacer más pequeño, disminuyendo en los porcentajes allí señalados, el aporte del presupuesto nacional al régimen subsidiado de salud en los recursos asignados o que deben asignarse al fondo de seguridad y garantía necesario para la operancia de este régimen creado por el legislador en beneficio de quienes, salvo sus necesidades de salud, nada pueden aportar y por eso no caben en el régimen contributivo"

¹³ Sentencia C-1141 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁴ Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹⁵ Por ejemplo en la Sentencia C-251 de 1997 (Fj 8), SU- 624 del 999, C-1165 y 1489 de 2000 y C-671 de 2002.

¹⁶ Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez)

¹⁷ Ver, entre otras, la sentencia C-251 de 1997, fundamento 8.

¹⁸ Ver al respecto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptadas en sus distintos periodos de sesiones, en especial la Observación General No 3 adoptado en el Quinto Período de Sesiones de 1990, y que figuran en el documento E/1991/23. Y a nivel doctrinal, ver los llamados "Principios de Limburgo", adoptados por unos expertos en la materia reunidos en Maastricht, Holanda, en junio de 1986, y que constituyen la interpretación académica más respetada sobre el sentido y la aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.

pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad.”¹⁹



Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto.²⁰ Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso agresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional. (...)

El criterio sobre el control más estricto de toda aquella medida que constituya un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que es el intérprete autorizado del Pacto sobre la materia, y cuyos criterios son entonces relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales (CP art. 93), ha elaborado una amplia doctrina sobre el derecho a la salud. En particular, en su período No 22 de sesiones, el 11 de mayo de 2000, el Comité adoptó la "Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art 12)", en donde destaca, entre otras cosas, que la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, y por ello las medidas regresivas, que disminuyen una protección a la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto. En esos eventos, ha señalado el Comité, el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que "se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles" (Parr 32). Ahora bien, es claro que no toda regulación más estricta de la forma de satisfacer un derecho social implica per se un retroceso en este campo.^{21,22}

7. No obstante como la constitucional; lo afirma las restricciones que prima facie se impone sobre el legislador en este ámbito no parcializan su función constitucional bien sea porque la medida en sí no implica un retroceso como tal en la concesión de un derecho social, o porque aun implicando una regresión, ésta se justifica adecuadamente en términos constitucionales. En efecto, así lo estableció la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-038 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). Dijo en aquella oportunidad la Corte lo siguiente:

"El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social".

8. Este procedimiento de justificación es lo que se ha denominado "*test de regresividad*"²³, y supone en

¹⁹ Ver entre otras, las sentencias C - 251 de 1997, fundamentos 8, su - 624 de 1999, c- 1165 de fundamentos 11 y ss

²⁰ Al respecto, ver entre otras, las sentencias C - 251 de 1997 fundamentos 8, su- 624 de 1999, C - 1165 de 2000y C-1489 de 2000

²¹ Esta posición ha sido entre en las sentencias C- 333 de 2003 (MP, Clara Inés Vargas Hernández); C -038 de 2004 (MP, Eduardo Montealegre Lynett); C -991 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cahn)

²² Citada en sentencia C- 727 de 2009 (MP, María Victoria Calle Correa)

²³ Así en efecto se denomina en la sentencia C - 228 de 2011 (MP, Juan Carlos Henao Pérez).



concreto la evaluación de la proporcionalidad de la medida para decidir sobre su constitucionalidad. El test de regresividad que la Corte Constitucional ha aplicado fundamentalmente a las medidas legislativas que suponen recates en los derechos derivados de la relación laboral, utiliza los mismos pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir el principio de **idoneidad** que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el presupuesto de la **necesidad** en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar hasta al último paso del test de verificar la proporcionalidad en **sentido estricto** que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad social, para establecer si en

El caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste”²⁴ Esto se justifica porque como la propia Corte lo ha afirmado, la prohibición de regresividad está estrechamente relacionada con la idea de igualdad material consagrada en la Constitución. Así por ejemplo, en la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa) la Corte al hacer un recuento de la jurisprudencia de la Corporación en materia de progresividad de los derechos sociales y la prohibición de retroceso afirmó lo siguiente:

Posteriormente, en la sentencia C-931 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte Constitucional insistió en la conexión que existe entre el principio de igualdad y la prohibición de retroceso de la protección alcanzada para un derecho social, económico o cultural, en los siguientes términos:

"La acepción de la igualdad como igualdad material está altamente emparentada con los derechos de contenido social. Esta Corporación ha reconocido que existe un mandato de desarrollo progresivo de este tipo de derechos y que una vez logrados avances en su protección existe, prima facie, una prohibición de retroceso. (...). (...)

"Tal retroceso en la protección de los derechos sociales se suma al desconocimiento del mandato dirigido al Estado de "proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta."(Art. 13 C.P.). Si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional".

9. Dado que el test de razonabilidad de las medidas que pueden suponer retrocesos en la garantía de derechos sociales -denominado *test de regresividad*-, implica el uso de una metodología que conlleva la intervención del Juez Constitucional en el ámbito de competencias de legislador, en aras de ofrecer la mejor interpretación posible de Derecho visto como un todo y consiguientemente de preservar principios y valores constitucionales fundamentales, tales como "[e]l principio democrático (art. 1 C.P.), el principio de la separación de las ramas del poder público y de colaboración armónica entre ellas (art. 113 inciso 2 C.P.) y el principio de primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5 C.P.) deben ser interpretados sistemáticamente y ponderados en concreto de forma que se respeten las competencias constitucionales tanto del legislador como de la Corte Constitucional. Tal es el sentido básico de los distintos grados de intensidad con los que debe aplicarse el test de razonabilidad de una medida legislativa. Ello explica que en materia de igualdad el test de razonabilidad, con variantes importantes pero también con elementos comunes significativos, sea el método aplicado en otras democracias constitucionales, e, inclusive, por órganos jurisdiccionales regionales"²⁵

²⁴ Sentencia C - 228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao perez)

²⁵ Sentencia C -673 de 2001(MP. Manuel José Cepeda espinosa)

10. La Corte ha considerado que no es posible verificar la intensidad del juicio de constitucionalidad de una medida en abstracto, fuera de la consideración de un problema



Jurídico concreto.²⁶ Así pues, respecto de las restricciones impuestas al Legislador en el diseño de políticas públicas que pueden suponer retrocesos en la garantía de los Derechos Sociales Fundamentales, concretamente de la población en condición de desplazamiento, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) estableció unos criterios mínimos que deben ser tenidos en cuenta. Dijo en aquella oportunidad lo siguiente:

Estas cuatro condiciones pueden ser aplicadas a todos los derechos que tengan una marcada dimensión prestacional, en razón de las condiciones específicas en que se encuentran sus titulares, y se pueden resumir en los siguientes parámetros. Primero, prohibición de discriminación (por ejemplo, no se podría invocar la insuficiencia de recursos para excluir de la protección estatal a minorías étnicas o partidarios de adversarios políticos); segundo, necesidad de la medida lo cual exige que sean estudiadas cuidadosamente medidas alternativas y que éstas sean inviables o insuficientes (por ejemplo, se han explorado y agotado otras fuentes de financiación); tercero, condición de avance futuro hacia la plena realización de los derechos de tal forma que la disminución del alcance de la protección sea un paso inevitable para que, una vez superadas las dificultades que llevaron a la medida transitoria, se retome el camino de la progresividad para que se logre la mayor satisfacción del derecho (por ejemplo, señalando parámetros objetivos que, al ser alcanzados, reorientarían la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho); y cuarto, prohibición de desconocer unos mínimos de satisfacción del derecho porque las medidas no pueden ser de tal magnitud que violen el núcleo básico de protección que asegure la supervivencia digna del ser humano ni pueden empezar por las áreas prioritarias que tienen el mayor impacto sobre la población. Pasa la Corte a definir tales mínimos.²⁷

11. Ahora bien, es claro que el esfuerzo requerido para la implementación de una política pública de reparación a las víctimas de desplazamiento y en general a todas las víctimas del conflicto supone la consideración de la limitación de recursos con que cuenta el Estado; de hecho esta circunstancia justifica en buena parte la implementación del test de proporcionalidad de las medidas potencialmente regresivas. No obstante dicha circunstancia práctica, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) que determinó la Existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Desplazamiento Forzado estableció que *"existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación"*²⁸ Al respecto dijo la Corte: En criterio de la Corte, los derechos de marcado contenido prestacional que forman parte del mínimo que siempre ha de ser garantizado a todos los desplazados son aquellos que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos

(Artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.). Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de imperativo y urgente cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tienen la misma prioridad, lo cual no significa que el Estado no deba agotar, al máximo

²⁶ Al respecto es ilustrativa de voto (M. María Victoria Calle Correa) a la sentencia C-221 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva); también la citada sentencia C-673 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

²⁷ En el mismo sentido la sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa)

²⁸ Sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

posible, su capacidad institucional en asegurar el goce pleno de todos los derechos de los desplazados, como ya se dijo.

Cuando un conjunto de personas definido y determinable por el propio Estado de tiempo atrás no pueda gozar de sus derechos fundamentales debido a un estado de cosas inconstitucional, las autoridades competentes no pueden admitir que tales personas mueran o continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humana, a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos." ²⁹

12. Por tanto, como se afirmó antes es claro que el Principio de Progresividad y la Prohibición de retroceso (i) implican el reconocimiento de potaciones mayores y superiores en relación con cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales y en este sentido son componentes esenciales de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto, (ii) una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso; y consiguientemente, (iii) la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad -prima facie- más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas de éstos derechos, y finalmente, en cualquier caso, como parte del test concierne de regresividad, (iv) debe evaluarse que la medida sobre la cual recae el juicio de constitucionalidad, cumpla con las condiciones mínimas establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-025 de 2004) para validar una medida legislativa que afecte la dimensión prestacional de los derechos, a saber, a) prohibición de discriminación; b) necesidad de la medida c) condición de avance futuro y d) prohibición de desconocimiento de unos mínimos establecidos por la propia Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos de seguimiento a las órdenes proferidas en este

²⁹ La sentencia T-025 de 2004 (Manuel José Cepeda Espinosa), continúa la sentencia: "A partir de ese criterio, y con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, la Sala considera que los siguientes derechos mínimos encuadran bajo esta definición y, por ende, integran el mínimo prestaciones que siempre debe ser satisfecho por el Estado: 1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10. D 2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11. D 3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares. D 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que "los autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales." También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno. (...) D 5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P. D 6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22. D 7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica primaria a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cubre a los padres de familia o acudientes -quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento- y los menores- que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes-. Por su parte, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.²⁹ D 8. En relación con la provisión de apoyo para el auto sostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento -obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados."

fallo; pues sólo "[a]sí entendida la progresividad adquiere su pleno alcance constitucional. Tomar los derechos en serio exige, también, tomar la progresividad en serio, como lo han precisado los organismos internacionales competentes"^{30 31}

II.1.2. La declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI): una sub-regla para evaluar la constitucionalidad de la Ley 1448 de 2011

13.- En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país. A partir de esta decisión, la Corte Constitucional impartió una serie de órdenes complejas dirigidas a varias autoridades de los niveles nacional y territorial, encaminadas a superar esta situación. En dicha ocasión, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

"Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales (...) dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas"³².

14.- Como lo expresó la Comisión de Seguimiento en sus Comentarios al Informe del 1 de Julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del ECI al que se ha hecho referencia, "desde la Sentencia T-025 la Corte precisó que el desplazamiento implicaba una Colación masiva de prácticamente todos los derechos fundamentales de los desplazados, por lo cual la operación del ECI implicaba un restablecimiento del goce efectivo de esos derechos...

³⁰ Los alcances de las obligaciones estatales relativas a prestaciones de desarrollo progresivo han sido precisados en el campo de los derechos sociales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al interpretar el Pacto Internacional sobre la materia, en especial su artículo 2(1) que dice: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Por ejemplo el concepto de progresividad como obligación de lograr el máximo nivel de protección posible y de avanzar gradualmente hacia esa meta, fue desarrollado ampliamente en relación con la salud (artículo 12 del Pacto) en la "Observación General N° 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (11 de mayo de 2000, Período N° 22 de sesiones). En un plano más general, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes frente a la progresividad, ver "Observación General N° 3 del EEOSUC" (Quinto Período de Sesiones, 1990, E/1990/23), en especial el párrafo 9. Cabe destacar que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se recoge el principio de "desarrollo progresivo" con el fin de "lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas" en los instrumentos allí indicados (artículo 26), en un sentido más preciso y siguiendo el lenguaje del Pacto Internacional se puede ver el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que "el fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos. Además, el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales" (CIDH, Informe Anual, 1993, DEA/Ser. L/V/II.85 Doc. Brev. 11 de febrero de 1994). No aborda la Corte Constitucional en esta oportunidad otros efectos del concepto de progresividad que no son relevantes para el caso, como por ejemplo el de si la progresividad impide que el Estado retroceda en algunos aspectos del nivel de protección que brindaba y en caso de que sea permitido el retroceso en algunos aspectos, cuáles son las condiciones en que éste es compatible con la Constitución.

³¹ Sentencia T- 595 de 2002 (Manuel José Cepeda Espinosa), Continúa la Sentencia en uno de sus apartes: "En síntesis, las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas. Estas prestaciones son también garantías puestas que no son meros enunciados de buenas propósitos y buenas intenciones que la administración, si así lo desea, puede orator de alcanzar. Precisamente el avance progresivo en el cumplimiento de estas prestaciones se garantiza mediante procesos de ejecución compleja de los mandatos constitucionales, o diferencia de los garantías que impiden hacer las cuales son generalmente de ejecución simple puesto que se realizan en virtud de un orden de abstención dirigida al Estado que con su acción estaba violando o amenazando un derecho."

³² Corte Constitucional, sala tercera de revisión, Sentencia T-025 de 2004, Magistrada Ponente Dr. Manuel José Cepeda, Bogotá, 22 de enero de 2004.

es cierto que en esa sentencia la Corte no enfatizó la afectación de ciertos derechos —como los derechos a la verdad, la justicia y la reparación— pero no por cuanto los hubiera excluido de su análisis, sino porque éstos se encontraban implícitos en su visión, al referirse a las condiciones de dignidad de la población desplazada, como derecho fundamental impostergable”³³ De esta manera, la Corte ha hecho explícita en los autos posteriores, la importancia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, como derechos fundamentales cuya satisfacción es indispensable para superar el ECI”³⁴.

15.- En dicha ocasión, la Comisión también señaló lo siguiente:

*“Las sentencias estructurales que declaran un ECI necesariamente extienden la competencia de la Corte en relación con cuestiones de política pública. La sola verificación de los presupuestos para declarar el ECI comporta la incursión de la Corte en tales cuestiones, pues el juicio acerca de la existencia de fallas estructurales implica una valoración acerca de talencias en materia de política pública. Ahora bien, la incursión de la Corte en tales asuntos opera desde una perspectiva particular, a saber: la de los derechos. En este sentido, el ECI no otorga a la Corte la posibilidad de evaluar una determinada política pública desde el punto de vista de su conveniencia, pero sí desde el punto de vista de su correspondencia con las normas constitucionales, así como de su eficacia para lograr el goce de los derechos fundamentales vulnerados masivamente”*³⁵ [énfasis fuera de texto].

16 El fundamento de la declaración del ECI en materia de desplazamiento forzado se basa en reglas o normas constitucionales que protegen los derechos fundamentales de las víctimas de esta grave violación a los derechos humanos. En este caso, las órdenes y principios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional, en el marco del restablecimiento de dichos derechos, y en particular en relación con la función de vigilancia especial que reclama un ECI, constituyen sub-reglas de contenido constitucional de 17.- En este orden de ideas, la regulación del derecho a la reparación integral de las víctimas a través de la Ley 1448 de 2011, debe considerarse parte de la actividad del Estado, de la cual depende la vigencia de los derechos constitucionales de la población desplazada comprometidos en el ECI declarado mediante Sentencia T-025 de 2004. Por lo tanto, una ley que regula dichos derechos y pretende modificar considerablemente la política pública relacionada con los mismos deba ser revisada desde la perspectiva constitucional tomando en cuenta que se trata de una norma que debería ser parte de las respuestas del Estado frente al ECI y por lo tanto estar dirigida a la superación de la grave situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada, lo cual implica que debería atender las sub reglas definidas por la Corte sobre la materia.

18.- En relación con el control de las medidas dirigidas a superar el ECI, la Corte afirmó en el Auto 219 de 2011, lo siguiente:

“Tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional en varios autos de seguimiento, el criterio para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional no es la realización de un esfuerzo presupuestal específico, el rediseño de políticas públicas, la expedición de nuevas y mejores leyes, la creación de macro estructuras administrativas, la entrega periódica de asistencia en especie o en dinero a las víctimas del desplazamiento, o el simple paso del tiempo, sino la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada. En esa medida, dado que una de las razones para reconocer la existencia de un estado de cosas inconstitucional fue la vulneración generalizada y reiterada de los derechos de la población desplazada por la ausencia de políticas públicas idóneas, por la falta de capacidad institucional para atender adecuadamente a esta población y por la insuficiencia de los recursos asignados para la

³³ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento), Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, Informe entregado a la Corte Constitucional, Bogotá, Julio 29 de 2010, p. 22.

³⁴ Ver en especial, los Autos 116 de 2000 y 008 de 2009.

³⁵ Comisión de seguimiento, comentarios ... cit., p. 23

atención de este amplio grupo poblacional, corresponde a la Corte Constitucional verificar que las acciones adoptadas por el gobierno con la finalidad de atender la problemática del desplazamiento, conduzcan efectivamente al goce efectivo de los derechos de esta población.” ³⁶ [Énfasis fuera de texto].



19.- Así las cosas, dado que la declaratoria del ECI en el caso del desplazamiento forzado se desprende de una interpretación legítima y sistemática de las normas con rango constitucional por parte de la Corte Constitucional, las órdenes y los principios por ella invocados en el seguimiento del ECI, en (i) la Sentencia T-025 de 2004, en (ii) sus autos de seguimiento y en (ni) las demás sentencias que tienen como base la existencia del ECI, constituyen parámetros de constitucionalidad para el análisis de la Ley 1448 de 2011, por cuanto, dichas órdenes y principios “son desarrollo de la optimización de los principios y reglas constitucionales” (Auto 385 de 2010). Es por ello que las órdenes y estándares de protección contenidos en las decisiones mencionadas constituyen un conjunto de sub-reglas constitucionales que, confrontadas con las disposiciones de la Ley de víctimas, deben obligatorio cumplimiento para los actores institucionales que tienen competencia frente a la protección, atención y reparación de las víctimas deben imperar sobre la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República en la medida que se trata de un tema donde, como lo ha sostenido reiteradamente la propia Corte, el cumplimiento efectivo de la Constitución se encuentra en entredicho y no, de un tema donde pueda predicarse cierta normalidad o equilibrio constitucional.

20.- Ahora bien, en la medida en que el ordenamiento jurídico admite el control constitucional sobre todas las acciones y omisiones que provocan la lesión de los derechos constitucionales, y que la Corte Constitucional en su condición de juez constitucional está facultada para adoptar las medidas que garanticen la vigencia de dichos derechos, la presente demanda reivindica como parámetro para la evaluación de la constitucionalidad de la Ley 1448 de 2011 en lo referente a los derechos fundaméntales de las víctimas de desplazamiento forzado, la sub-regla constitucional identificada en los términos descritos en el párrafo anterior.

21.- Para el efecto, también es preciso recordar que la Corte Constitucional en el Auto 385 de 2010 señaló que, dadas las modificaciones legales que trae consigo la finalmente aprobada Ley 1448 de 2011, es preciso evaluar su coherencia o contradicción con las exigencias definidas en la jurisprudencia constitucional en la materia, entre otras, por el contexto de transición entre el enfoque del Gobierno anterior y el de la nueva ley “que de no ser atendida puede terminar agravando la situación humanitaria que vive la población desplazada y las dificultades operativas en la atención” ³⁷.

22.- En resumen, los cargos de inconstitucionalidad que se formulan en esta demanda parten del siguiente supuesto hermenéutico: el análisis de constitucionalidad debe realizarse teniendo en cuenta, (i) los enunciados normativos de la Carta Política de 1991; (ii) las exigencias contenidas en las reglas definidas en la jurisprudencia constitucional -especialmente, en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento- dirigidas a asegurar la satisfacción de los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento; (iii) los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por Colombia, de los que se desprenden obligaciones para el Estado colombiano en materia de lucha contra la impunidad de graves crímenes y de derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de tales crímenes. Normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad; y (iv) las demás normas que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. A continuación, se describen las razones a partir de las cuales en esta demanda se argumentará que los apartados subrayados de los artículos de la Ley 1448 de 2011 señalados en el

³⁶ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá, 13 de octubre de 2011.

³⁷ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 385 de 2011B, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá, 10 de Diciembre de 2010.



capítulo anterior, atentan contra los artículos 1,2,13,44, 51,67,93 y 229 de nuestra Constitución Política.

II.2. Cargos de Inconstitucionalidad

13.- En esta sección, se presentan los cargos de inconstitucionalidad frente a cada una de las disposiciones acusadas de la Ley 1448 de 2011 y los respectivos apartados impugnados. Para ello, metodológicamente, frente a cada acusación se presentará, en primer lugar, la norma demandada y se resaltarán el (o los) aparte(s) acusado(s). En segundo lugar, se expondrán las razones que dan cuerpo a la argumentación que sostiene cada acusación y, en tercer lugar, se formulará la respectiva solicitud.

II.2.1. Primer Cargo: el apartado subrayado del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 viola el contenido del derecho fundamental a la educación, el principio de *no regresividad* y, en consecuencia, viola los derechos de los niños y niñas frente a este derecho.

a) Norma demandada

"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."

b) Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación

14.- El artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, que hace parte del capítulo de medidas de asistencia y atención a las víctimas, contiene una violación de los artículos 13, 44, 67 y 93 de la Constitución Política. Este artículo establece la exención de costos académicos en establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media para los sujetos de aplicación de la norma. Sin embargo, la norma, específicamente en el aparte subrayado, establece como requisito para acceder a la educación gratuita la condición de que la víctima no cuente con recursos propios para el pago de los costos académicos. Esta condición supone una violación del contenido del derecho fundamental a la educación, a la aplicación del principio de *no regresividad* y, en consecuencia, contiene una violación de los derechos de los niños y niñas frente a este derecho.

15.- En Colombia el derecho a la educación está reconocido por la Constitución Política de 1991 en su artículo 67, de manera general, y adicionalmente declara a los niños y las niñas como sus titulares prevalentes y específicos en el artículo 44. Al mismo tiempo, dentro del bloque de constitucionalidad (Art. 93) existen diversos tratados



internacionales de derechos humanos ratificados internamente como la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 28 reconoce el derecho del niño a la educación, y establece la obligación para los Estados Partes de implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 13 de igual manera reconoce el derecho universal a la educación y establece que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente. En la misma dirección, se pronuncia el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

16.- En el sistema de fuentes del derecho internacional de los derechos humanos también existen documentos normativos que han definido, específicamente, estándares de protección del derecho a la educación de las personas en condiciones de desplazamiento. Por ejemplo el Principio N° 23 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Francis M. Deng, dispone lo siguiente:

"para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su Religión" ³⁸

17.- Recientemente, en relación con la gratuidad de la educación básica, en la Sentencia C-376 de 2010 la Corte Constitucional estableció la regla según la cual la educación básica primaria de carácter público no puede conllevar cobro académico alguno" ³⁹. Principalmente, la Corte fundamentó su decisión en que, si bien el artículo 67 superior abre la posibilidad de establecer costos académicos a las personas que puedan sufragarlos, el Estado colombiano ha firmado los tratados y pactos previamente citados (*supra* párr. 15), que contemplan la obligación de garantizar la gratuidad y la obligatoriedad de la educación básica primaria en los establecimientos estatales.

18.- Incluso desde antes de la declaratoria del ECI frente a la situación de desplazamiento forzado en Colombia, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado del tema particular de la educación de los niños y niñas en condición de desplazamiento. En la sentencia T-215 de 2002" ⁴⁰ reivindicó su estado de sujetas de protección constitucional reforzada dadas sus condiciones especiales de vulnerabilidad "*lo cual se traduce en materia educativa en que si no se garantiza como mínimo su educación básica, ello agravará las repercusiones de su desplazamiento sobre su autonomía personal y el ejercicio de sus derechos.*"

19.- El aparte acusado del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, contiene una previsión normativa que contempla el mandato a las autoridades encargadas de asegurar la gratuidad de la educación preescolar, básica y media a la población a quien está dirigida la ley, a condición de que estas personas no cuenten con los recursos para su pago. A partir de la descripción del contenido y la estructura del derecho a la educación hecha en los párrafos anteriores, se puede advertir que esta medida resulta contraria a las obligaciones que se desprenden de nuestro régimen constitucional respecto del derecho a la educación, con base en las siguientes razones:

20.- En primer lugar, el texto acusado de la norma demandada establece un trato desproporcionado respecto del estándar de gratuidad del derecho a la educación que la jurisprudencia constitucional ha definido para la población colombiana en general, en perjuicio de las personas a quienes está dirigida la Ley 1448 de 2011, al

³⁸ ONU-ACNUR, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2. 11/2/1998.

³⁹ *Cf.* Corte Constitucional, C-376 de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. La parte resolutoria de esta sentencia estableció: "Declarar la EXEQUIBILIDAD condicionada del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, en el entendido que la competencia que la norma otorga al Gobierno Nacional para regular cobros académicos en los establecimientos educativos estatales, no se aplica en el nivel de educación básica primaria, la cual es obligatoria y gratuita" [énfasis fuera de texto].

⁴⁰ MP, Jaime Córdoba Triviño



imponerles una condición más exigente que no existe para el resto de personas en el país, al menos, en materia de educación básica primaria. En concreto, mientras que, de acuerdo con lo establecido en la sentencia C-376 de 2010, cualquier persona tiene el derecho a la exigibilidad inmediata en la educación básica primaria, los sujetos a quienes está dirigida la Ley 1448 de 2011 tendrían, para asegurarse el acceso a este derecho, que acreditar que no cuentan con los recursos para su pago, sin que exista una razón que justifique este tratamiento diferenciado. Es por ello que con este tratamiento discriminatorio injustificado, además de violarse el derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución, se establece por vía legal en perjuicio de los destinatarios de la Ley 1448 de 2011 un estándar regresivo frente al derecho a la educación, si se compara con el del resto de la población en el país.

21.- En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la estructura de la disposición acusada no contiene un enunciado normativo dirigido a asegurar, en atención a las obligaciones internacionales del Estado colombiano y de los mandatos constitucionales, la satisfacción real y efectiva de los derechos de la población víctima de infracciones al DIH y/o al DIDH, en particular, de las personas en condición de desplazamiento. En principio, la Ley 1448 tiene como objetivo establecer condiciones diferenciadas, en razón a su situación de vulnerabilidad, a favor de aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño 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, sin que ello se satisfaga respecto del tema del acceso al derecho fundamental a la educación. En la norma no se contempla medida favorable y diferenciada alguna a favor de la población objeto de la ley, por el contrario, como se mencionó en los párrafos anteriores, dispuso la creación de estándares más regresivos frente a la satisfacción de este derecho.

22.- En tercer lugar, la gratuidad en la educación pre-escolar, básica y media, sometida a la condición establecida en el texto acusado, se ubicó dentro del capítulo II de Ley, denominado "*Medidas de Asistencia y atención a las víctimas*". Sobre esta ubicación debe decirse que la educación bajo ninguna razón puede ser considerada una *medida de asistencia* en tanto se trata de un derecho de jerarquía constitucional cuya titularidad, ejercicio y justiciabilidad es independiente de la victimización de una persona. Considerar la educación en los términos en los que quedó redactada la norma acusada, implica asumir la institucionalización de un estándar regresivo frente al contenido y la estructura del derecho, en particular, en perjuicio de aquellas personas en condiciones de vulnerabilidad a quienes está dirigida la Ley, en la medida en que la garantía de este derecho queda amarrada a su status de víctima cuando, bajo el contenido normativo superior es un derecho de todos los colombianos y colombianas. Al respecto puntualizó la Corte:

"El principio de gratuidad de la educación primaria, previsto como un imperativo para el Estado en los instrumentos internacionales mencionados, forma parte del contenido esencial de los derechos prevelantes de los niños y niñas, en particular del derecho fundamental a la educación que "la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger (...) para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio de sus derechos" (...). "Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden

ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias. (Negrilla fuera de texto)" ⁴¹



c) Solicitud

23.- Declarar la inexecutable de la expresión "y cuando estas no cuenten con los recursos para su paso" contenida en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011.

II.2.2. Sesudo cargo. El artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 contiene una vulneración al principio de no regresividad y por consiguiente a los artículos 1 y 2 de la Carta Política y las obligaciones internacionales del Estado frente a la garantía de los derechos sociales.

a) Norma demandada

"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."

b) Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación

24.- El aparte acusado del artículo 60 establece claramente que en caso de presentarse una contradicción entre los enunciados normativos de la Ley 1448 de 2011 y cualquier otra disposición existente en el ordenamiento jurídico, encaminada a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, prevalecerá la primera, quedando únicamente en vigencia aquellas que no contraríen lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. Esta previsión normativa contiene una cláusula compleja sobre la vigencia de las normas, desde el punto de vista de los derechos humanos, dado que no tiene en cuenta que en el ordenamiento jurídico colombiano existen normas que establecen tratamientos diferenciados a favor de la población en condición de desplazamiento que definen estándares más altos de protección que los contenidos en la Ley 1448 y, en consecuencia, resultan más garantistas. Ante esta situación, tal y como quedó redactada la norma deberá entenderse que prevalecerá en todo caso lo contemplado en la Ley 1448 independientemente de si establece un tratamiento menos protector o incluso regresivo frente a otras disposiciones existentes en el sistema jurídico colombiano. Es esta situación la que origina la violación al principio de no regresividad y por lo tanto, a los enunciados constitucionales de los artículos 1 y 2, como se explica en detalle a continuación.

25.- El argumento según el cual, el aparte acusado contiene una vulneración al principio constitucional de progresividad y una fuerte amenaza al conjunto de órdenes complejas que se han producido alrededor de la declaratoria del ECI, tiene respaldo en la propia jurisprudencia constitucional. Específicamente, frente a la aplicación del principio de no regresividad como una derivación del principio de progresividad en materia de desplazamiento forzado, ha dicho la Corte:

"El principio de progresividad se entiende, desde una perspectiva contraria, como la imposibilidad jurídica

⁴¹ Corte constitucional, Sentencia C-376 de 2010, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas.



en la cual se encuentra el Estado de retroceder frente a la obligación que le plantea el artículo 48 de la Constitución de '...ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley'. Esto significa que la potestad configurativa que le concede el mismo artículo (en la forma que determine la ley), en relación con las personas desplazadas, en el contexto de este principio plantea al Estado una doble exigencia: **1) de un lado, la necesidad de atender las crecientes e imperativas necesidades de estas personas que con el paso de los días se multiplican geométricamente, y 2) del otro, la exigencia perentoria de no retroceder, de no dar un paso atrás para menoscabar o desconocer los avances que en materia de derechos la población desplazada haya logrado alcanzar o el evitar tomar medidas que incidan en un mayor detrimento de su situación.**

"Desde otra perspectiva, en razón de este mismo principio el Estado debe asumir, por una parte lado una actitud proactiva y diseñar proyectos y herramientas para evitar que la situación en que se encuentra la población desplazada por la violencia sea más gravosa y, por otra, inhibirse de, promover o ejecutar políticas y programas regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o de ejecutar,

Medidas particulares para casos concretos, que clara y directamente agraven la situación de injusticia, de exclusión o de marginación en que se encuentra un grupo social desplazado y que, supuestamente, se intenta remediar(...)

(...) En este punto es necesario enfatizar que, aunque la Corte en la sentencia T-025 de 2004 se refirió a la obligación del Estado de garantizar de manera inmediata los contenidos mínimos de los derechos fundamentales de carácter prestacional de la población desplazada, su responsabilidad no se agota allí, pues el mandato de progresividad contenido también en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Protocolo de San Salvador** - que hace parte del bloque de constitucionalidad -, obliga al Estado colombiano a seguir adoptando medidas que permitan, en un plazo razonable, que estas personas logren la plena satisfacción de los contenidos prestacionales de sus derechos." ⁴²

26.- En la misma dirección, sobre el principio de progresividad, y la obligación consecuente de no regresividad, la Corte definió la regla según la cual todo retroceso legislativo frente a un nivel de protección alcanzado debe presumirse inexecutable, por lo cual el análisis judicial de constitucionalidad de la norma que contiene el tratamiento regresivo está sometida a un control judicial estricto. Así se pronunció en la sentencia C-671 de 2002" ⁴³, donde afirmó lo siguiente:

"(...) el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional."

27- Así las cosas, la expresión "**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.**" contenida en el artículo 60 de la ley 1448 de 2011, pone en riesgo los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, adquiridos por desarrollo legales y

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2010. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴³ MP. Eduardo Montealegre Lynett.



jurisprudenciales a lo largo de más de una década.

28.- Adicionalmente, es importante anotar que se evidencia una contradicción entre el aparte acusado y lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1448, que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 27. APLICACIÓN NORMATIVA. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su imitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o a interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas.

29.- De lo anterior se desprende la necesidad de articular una unidad normativa entre la Ley 1448 de 2011 y el resto del ordenamiento jurídico a partir de la definición de una regla hermenéutica según la cual las condiciones más favorables para las víctimas del desplazamiento forzados contenidas en leyes o cualquier otro tipo de disposición normativa, o previsión jurisprudencial, expedida con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 o que llegaren a surgir con posterioridad, deben prevalecer en el orden interno. Lo anterior tiene una razón dada la inexistencia razón alguna para la implementación de medidas regresivas respecto de los estándares de protección alcanzados, de manera previa a la Ley 1448 de 2011, en perjuicio de la población en condición de desplazamiento.

30.- El anterior argumento encuentra fundamento en la aplicación del *principio pro personae*, (también conocido como *pro homine et libertatis*) que irradia la implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestro ordenamiento constitucional. De acuerdo con la Corte Constitucional:

"El principio de interpretación pro homine, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional. Este principio se deriva de los artículos 1º y 2º Superiores, en cuanto en ellos se consagra el respeto por la dignidad humana como fundamento del Estado social de Derecho, y como fin esencial del Estado la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como la finalidad de las autoridades de la República en la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades"⁴⁴

31 - De conformidad con este principio, el intérprete de las normas consagradas en la ley de víctimas debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos humanos. Con ello se debe garantizar *"la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana, independientemente de su origen anterior o posterior, de su generalidad o especialidad, o de su estatus nacional o internacional.* En virtud de este principio se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos o, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. En otras palabras, conforme a este principio internacional, el juez y el intérprete deben seleccionar de entre varias normas o interpretaciones concurrentes, eligiendo aquella que contenga protecciones mejores o más favorables para el individuo o la víctima en relación con sus derechos.

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional, T-191 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias C-148 de 2005, T-129 de 2011, T-725 de 2004, T-464A de 2006, T-499 de 2007 y T-513 de 2008, entre otras.



32.- La Corte Constitucional en el Auto 219 de 2011 reafirmó claramente la imposibilidad de retroceder en materia de derechos de la población víctima de desplazamiento. Según la Corte *"las responsabilidades estatales identificadas frente a esa población tanto por la jurisprudencia constitucional como por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario no desaparecen por la modificación del marco legal"* ⁴⁵ En esa medida, el aparte acusado del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 al establecer que en caso de contradicción normativa entre esta norma y cualquiera otra, independientemente de si la segunda contiene un estándar de protección más elevado, debe preferirse a la primera, viola los artículos 1 y 2 de la Carta Política, y los principios de progresividad y no regresividad que se desprenden de las obligaciones internacionales vigentes del Estado frente a la garantía de los derechos sociales, las cuales hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, como lo ha sostenido la propia jurisprudencia" ⁴⁶

c) Solicitud

33.- Declarar la inexecutable de la expresión "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." contenida en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

II.2.3 Tercer Corso. El aparte subrayado del Parágrafo 1º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 vulnera los artículos 2, 90 y 93 de la Constitución Política en tanto desconoce el principio de *distinción de las medidas de reparación* frente a otras medidas de contenido, alcance y naturaleza diferente como son las de ayuda y asistencia humanitaria y la prestación de servicios sociales.

a) Norma demandada

"Artículo 60 de Ley 1448 de 2011: **"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."

b) Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación

34.- El enunciado subrayado del Parágrafo 1º de del artículo 60, vulnera el principio de *distinción de las medidas de reparación* frente a otras medidas de contenido, alcance y naturaleza diferente como son las de ayuda y asistencia humanitaria y la prestación de servicios sociales. La jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido de manera

⁴⁵ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá, 13 de octubre de 2011

⁴⁶ Al respecto se pueden consultar las sentencias C-030 de 2004, C-671 de 2002, T-010 de 2000, T-594 de 2006, T-433 de 2007, entre otras



reiterada que no pueden confundirse las medidas de reparación con otras obligaciones o servicios del Estado.”⁴⁷

35.- En ese sentido, se considera de la mayor importancia llamar la atención sobre las diferencias jurídicas de estas obligaciones de la siguiente manera:

- 1) Servicios sociales: Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- 2) Ayuda humanitaria: Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad.

Medidas de reparación: Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material y simbólico y el Estado otorga las medidas a título de responsabilidad por omitir su deber de respeto, garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

36.- De la revisión de la jurisprudencia actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte IDH, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se desprenden las siguientes reglas:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque *“cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración”*⁴⁸
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es

⁴⁷ Ver, entre otras: Corte IDH, Caso González y otras (“campo algodonero”) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo del 29 de abril de 2010, Radicación número: 00001-23-31-000-2009-00078-01(AC), Consejera Ponente, Dra. Susana Buitrago Valencia, Bogotá; Consejo de Estado, Sentencia de 8 de abril de 2010, Rad. 00001-23-31-00-2009-00895-01(AC), Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1199 de 2008, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008; Sala Primera de Revisión, Sentencia T-085 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009; Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-510 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 de julio de 2009; Sala Novena de Revisión, Sentencia T-458 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010; Sala Plena, Sentencia C-914 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Juan Carlos Henao, Bogotá, 16 de Noviembre de 2010.

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-458 de 2010, MP. Luis Ernesto Vargas. Precisamente, en esta sentencia la Corte Constitucional fue enfática en sostener que las autoridades administrativas vulneran los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento cuando consideran que la ayuda humanitaria y la reparación integral son equivalentes.

sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello *no tiene efecto reparador*⁴⁹.



37.- Lo anterior se sustenta principalmente en las siguientes fuentes jurisprudenciales específicas:

- 1) **Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras ('campo algodonero') vs. México**, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). En esta decisión, la Corte IDH dictaminó que *"no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación. En tal sentido, no la considerará como parte de las reparaciones que el Estado alga haber realizado"*.
- 2) **Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1199 de 2008**, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008. En esta decisión la Corte señaló que *"resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aún cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición ¿é garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente en razón a la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres independientemente de su causa y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, toda vez que se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos"*.
- 3) El criterio anteriormente descrito ha sido reiterado en: **Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-085 de 2009**, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentarías, Bogotá, 16 de febrero de 2009; **Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-510 de 2009**, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 de julio de 2009; **Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-458 de 2010**, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010; **Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-914 de 2010**, Magistrado Ponente, Dr. Juan Carlos Henao, Bogotá, 16 de Noviembre de 2010.
- 4) **Consejo de Estado, Sentencia de 8 de abril de 2008**, Rad. 08001-23-31-00-2009- 00895-01 (AC), Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá. En esta decisión, el Consejo de Estado sostuvo que *"los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de las acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se pueden calificar como constitutivas de reparación y de rehabilitación debidas a los afectados que son víctimas de los delitos cometidos por los destinatarios de la ley, ni recortarles o excluirles por cuenta de esos servicios sociales ninguno de sus componentes, pues se desconocería el derecho que les asiste a que se les indemnice integralmente como lo disponen los numerales 6y 7 del artículo 250 de la Constitución Política"*. Además, reiteró que *"las medidas asistenciales que el Estado suministre en favor de las personas desplazadas por la violencia, solo tienen el alcance de mejorarles las condiciones mínimas de existencia, pero no responden a la obligación real de repararles las graves afrentas que padecen en*

⁴⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 22 de enero de 2004; Consejo de Estado, Sentencia de 0 de abril de 2010, Rad. 00001-23-31-00-2009-00895-01, Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá.

el goce de sus derechos fundamentales " (negrilla fuera de texto).

- 5) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Fallo del 29 de abril de 2010 Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00878-01 (AC), Consejera Ponente, Dra. Susana Buitrago Valencia, Bogotá, En esta decisión el Consejo de Estado indicó que la disposición contenida en el parágrafo 5º del artículo 5º del decreto 1290 de 2008, *"es notoriamente contraria al derecho a la reparación porque identifica como tal una conducta propia de la asistencia social que el Estado está obligado a proveer a todos los ciudadanos, en especial, a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que, en el caso particular de las víctimas del desplazamiento forzado, se traduce en garantizar que cese su condición mediante la estabilización socio económica"*.⁵⁰
- 6) 38.- Así las cosas, el parágrafo 1º del artículo 60 al otorgar carácter reparador a la oferta del Estado para la población desplazada en materia de atención integral vulnera el principio jurisprudencial según el cual, es un deber del Estado garantizar que las medidas sociales y de asistencia dirigidas a las víctimas del desplazamiento forzado atiendan a sus vulnerabilidades específicas en virtud de su condición de sujetos de especial protección constitucional por su vulnerabilidad acentuada, no por su condición de víctimas que es la que les otorga los derechos adicionales e inconfundibles a la reparación integral."⁵¹

c) Solicitud

39.- Declarar la inexecutable de la expresión "Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador" contenida en el parágrafo 1 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

II.2.4 Cuarto Cargo. La expresión "con ocasión del conflicto armado" del inciso 1º del artículo 3º y d parágrafo 2 del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, impone restricciones respecto del concepto de persona desplazada lo cual viola el derecho a la igualdad (Art. 13 C.P) y los artículos 1, 2, 29, 93, 94 y 2229 constitucionales y va en contravía de los estándares definidos por la jurisprudencia constitucional.

a) Normas demandadas

Artículo 3: 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. Artículo 60 (...) "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."

⁵⁰ El parágrafo 5º del artículo 5º del decreto 1290 de 2000 señala: "La indemnización solidaria prevista en el presente artículo para quienes hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, se entregará por núcleo familiar, y se reconocerá y pagará a través de FONVIVIENOA, con balsa preferencial, con la posibilidad de acceder a la misma en cualquier parte del territorio nacional para vivienda nueva o usada, con prioridad en el tiempo frente al programa de interés social, atendiendo por la menos un cupo anual de treinta mil familias, y se reconocerá a quienes no hubieren sido incluidos en anteriores programas por la misma

⁵¹ Para estos efectos ver la siguiente jurisprudencia: Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-085 de 2009, Magistrada Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009; Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-510 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 de julio de 2009; Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-458 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010; Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-914 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Juan Carlos Henao, Bogotá, 16 de Noviembre de 2010.



b) **Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación.**

40.- El presente cargo de inconstitucionalidad se dirige contra la expresión "*con ocasión del conflicto armado interno*" del artículo 3 de la ley 1448 de 2011 por vulneración del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la CP y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, que tienen sustento en los artículos 1, 2, 6, 12, 29, 93, 94 y 229 de la Constitución Política. Además de los artículos enunciados, es necesario poner de presente que las vulneración que acarrea la expresión demandada también se dan en el ámbito de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Colombiano en materia de derechos humanos, y que a partir de la aplicación de bloque de constitucionalidad, hace que su vulneración sea reconocida como una vulneración de la Constitución misma. El cargo pone de presente que la expresión demandada resulta contraria al ordenamiento jurídico por cuanto estarían excluidas determinadas víctimas, configurándose así un trato discriminatorio y contrario a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

- El artículo 3 establece que se reconocen como víctimas a quienes hayan sufrido de manera individual o colectiva un daño por hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985 como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) y violaciones graves y manifiestas a las normas de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Bajo este supuesto, la disposición demandada parece indicar que debe ser entendida como una condición de causalidad entre las infracciones del DIH y las graves violaciones a las normas de derechos humanos, caso en el cual, las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con el mismo, estarían excluidas de la definición de víctimas prevista en el artículo 3 de la ley 1448.

42.- Es así como a partir de la interpretación literal de la expresión demandada se estarían excluyendo del ámbito de aplicación de la norma a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad derivados de hechos de violencia socio política y ocurridos en el contexto del conflicto armado existente en el país pero sin relación causal con el mismo. Con el fin antes mencionado, esta demanda será presentada con una pretensión principal y una subsidiaria. La pretensión principal, para que la Corte Constitucional declare inconstitucional la expresión demandada por desconocer los derechos de las víctimas de la violencia que no son consecuencia directa del conflicto armado. La pretensión subsidiaria hace referencia a que la Corte declare la constitucionalidad condicionada del aparte demandado, en el entendido en que no se considerarán como víctimas sólo aquellas que resulten como parte lesionada por una aplicación restrictiva del DIH y el DIDH, que limite las vulneraciones al ámbito del conflicto armado, sino que se entienda que las vulneraciones a los derechos de las víctimas se hayan dado en el contexto del conflicto armado, sin la necesidad de una relación de causalidad directa entre el conflicto y las violaciones.

43.- El conflicto armado no internacional constituye el ámbito de aplicación material del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra. Así lo dispone su artículo 1º:

"1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente protocolo.

2. El presente protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos

análogos, que no son conflictos armados, "(negritas fuera del original) Los parámetros descritos no constituyen una definición precisa de lo que es un conflicto armado no internacional, sin embargo consagra condiciones objetivas que permiten identificar cuando una situación de violencia interna adquiere esta categoría. En otras palabras, el conflicto armado al pertenecer al mundo de los fenómenos es verificable acudiendo a exactos criterios objetivos.



44.- El artículo 1º contiene esos criterios objetivos. A saber: a) que la situación de violencia tenga ocurrencia en el territorio de una alta parte contratante; b) que se trate de organizaciones con un grado de organización, y; c) que les permita realizar acciones sostenidas. La Corte Constitucional -citando al Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia- ha fijado similares criterios para identificar la existencia de un conflicto armado, en ese orden de ideas manifestó que *"fpjara efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes"*⁵².

45.- Similares criterios han permitido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos identificar qué situaciones de violencia constituyen un conflicto armado y en consecuencia la pertinencia de la aplicación de las normas de derecho internacional humanitario.

"En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. El artículo 3 común simplemente hace referencia a este punto pero en realidad no define „un conflicto armado sin carácter internacional U. No obstante, en general se entiende que el artículo 3 común se aplica a confrontaciones armadas abiertas y de poca intensidad entre fuerzas armadas o grupos relativamente organizados, que ocurren dentro del territorio de un Estado en particular. Por lo tanto, el artículo 3 común no se aplica a molines, simples actos de bandolerismo o una rebelión no organizada y de corta duración. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados. También se aplica a situaciones en las cuales dos o más bandos armados se enfrentan entre sí, sin la intervención de fuerzas del gobierno cuando, por ejemplo, el gobierno establecido se ha disuelto o su situación es tan débil que no le permite intervenir. Es importante comprender que la aplicación del artículo 3 común no requiere que existan hostilidades generalizadas y de gran escala, o una situación que se pueda comparar con una guerra civil en la cual grupos armados de disidentes ejercen el control de partes del territorio nacional La Comisión observa que el Comentario autorizado del CICR sobre los Convenios de Ginebra de 1949 indica que, a pesar de la ambigüedad en el umbral de aplicación, el artículo 3 común debería ser aplicado de la manera más amplia posible. (...)

El problema más complejo en lo que se refiere a la aplicación del artículo 3 común no se sitúa en el extremo superior de la escala de violencia interna, sino en el extremo inferior. La línea que separa una situación particularmente violenta de disturbios internos, del conflicto armado de nml "inferior", conforme al artículo 3, muchas veces es difusa y por lo tanto no es fácil hacer una determinación. Cuando es necesario determinar la naturaleza de una situación como la mencionada, en el análisis final lo que se requiere es tener buena fe y realizar un estudio objetivo de los hechos en un caso concreto. "

46.- El carácter plenamente objetivo del conflicto armado predicable de las normas de derecho internacional

⁵² Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



humanitario constituye un elemento necesario para su aplicación y no depende del acto político de su reconocimiento por parte de los Estados. De permitir que los Estados sean quienes determinen la existencia o no del conflicto armado significaría supeditar la aplicación del derecho internacional humanitario a tal reconocimiento, lo cual descocería el carácter imperativo de la aplicación de este ámbito del derecho internacional público. Por esta razón, el artículo 3º común a los convenios diferenció entre la existencia de un conflicto armado y el reconocimiento de beligerancia a las partes, siendo este último, un acto político por excelencia.

"Es claro, en fin, que para efectos de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la existencia de un conflicto armado se determina jurídicamente con base en factores objetivos, independientemente de la denominación o calificación que le den los Estados, Gobiernos o grupos armados en él implicados. También cabe subrayar que la existencia de un conflicto armado "no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico " de los grupos armados (Art. 3 Común)." ⁵³

47.- Esta caracterización del conflicto armado es la que ha utilizado la Corte en diversas oportunidades para ratificar la existencia de un conflicto armado en Colombia y en consecuencia aplicar el derecho internacional humanitario. No obstante la conclusión anterior, en principio la Corte prefirió no interpretar la realidad colombiana a efectos de la aplicación de las normas humanitarias, así se desprende del análisis de control previo de constitucionalidad del Protocolo II Adicional, al afirmar que:

"Estas exigencias del artículo lo podrían dar lugar a largas disquisiciones jurídicas y empíricas destinadas a establecer si el Protocolo II es aplicable o no en el caso colombiano. La Corte considera que esas discusiones pueden ser relevantes en los compromisos internacionales del Estado colombiano. Sin embargo, frente al derecho constitucional colombiano, la Corte concluye que tal discusión no es necesaria, pues tal como lo señala el concepto del Ministerio Público, los requisitos de aplicabilidad del artículo lo son exigencias máximas que pueden ser renunciadas por los Estados, ya que el Protocolo II es un desarrollo y complemento del artículo 3º común a los convenios de Ginebra de 1949. Ahora bien, la Constitución colombiana establece claramente que en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario (CP, artículo 214, numeral 2º). Esto significa entonces que, conforme al mandato constitucional, el derecho internacional humanitario, incluyendo obviamente el Protocolo II, se aplica en Colombia en todo caso, sin que sea necesario estudiar si el enfrentamiento alcanza los niveles de intensidad exigidos por el artículo lo estudiado." ⁵⁴

48.- En este primer momento, la Corte optó por una aplicación directa de las normas humanitarias incluso en ausencia de un conflicto armado, toda vez que el artículo 214 numeral 2º de la Constitución hace una remisión directa a la aplicación del derecho internacional humanitario, con lo cual queda automáticamente incorporado en el bloque de constitucionalidad y como resultado de esto, de aplicación obligatoria de los operadores judiciales.

49.- En posteriores desarrollos jurisprudenciales, se evidenció un cambio en relación a la omisión de interpretar las condiciones fácticas de la realidad colombiana que demuestran la existencia del conflicto. En efecto, la Corte, al declarar la inexecutable de la ley 684 de 2001 conocida como la ley de seguridad y defensa nacional reconoció que las condiciones de violencia que atraviesa el país son propias de un conflicto armado. En palabras de la Corte Constitucional:

"21- La Corte destaca que las exigencias normativas precedentes, derivadas de las fórmulas constitucionales básicas que definen al Estado colombiano, siguen operando, mutatis mutandi, en situaciones de conflicto armado, como las que desafortunadamente conoce el país desde hace varios años."

⁵³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁵⁴ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Acto seguido, en la misma sentencia dispone que:

"62- No se requieren mayores análisis para concluir que, en la situación de conflicto armado que vive el país, la incorporación de los particulares al poder nacional y a los procesos de movilización decretados por el Presidente vulnera el principio de distinción del derecho internacional humanitario puesto que involucra a la población civil en el conflicto armado, lo cual es inconstitucional, como ya se explicó largamente en esta sentencia"⁵⁵ (negrilla fuera del original)

50.- Siguiendo la misma línea interpretativa, la Corte Constitucional nuevamente reconoce la existencia del conflicto armado, esta vez en el análisis de constitucionalidad del decreto 1837 de 2002 por medio del cual el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones declara el estado de conmoción interior. En esta oportunidad la Corte manifiesta que:

*"Esta reflexión es aquí de especial importancia en cuanto la realidad colombiana ha estado ligada a una reiterada y grave alteración del orden público. **A nadie escapan las incidencias del conflicto armado que aqueja al país desde hace décadas.** Ese conflicto ha implicado un alto costo humano, social, económico y político; ha condicionado la convivencia de los colombianos en ya varias generaciones; ha implicado retos institucionales; para atenderlo se han formulado y reformulado las agendas públicas; se ha diseñado y rediseñado buena parte de la normatividad legal; etc."*⁵⁷ (negrilla por fuera del original)

51.- La existencia de un conflicto armado fue reiterada una vez más por la Corte Constitucional, dotando esta afirmación de mayor fuerza vinculante. Esta vez el reconocimiento surgió dentro del análisis de constitucionalidad de algunas normas de la ley 599 del 2000 (Código Penal) que consagran los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. En esta oportunidad la Corte afirmó que:

*"En este orden de ideas, uno de los principales factores que explican la trascendencia de las normas consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario para los conflictos armados internos contemporáneos **tales como el colombiano**^A, es que éstas regulan con mucho mayor detalle el desarrollo de las hostilidades y la protección de sus víctimas que los distintos tratados aplicables a este tipo de conflictos"*⁵⁸ (negrillas fuera del original).

52.- De igual manera, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia del conflicto armado interno y el impacto que este tiene que se evidencia en la afectación de un número plural de derechos fundamentales. De esta manera, la Corte ha tutelado los derechos de grupos poblacionales que resultan particularmente afectados por el conflicto y por tal motivo hacen parte de una población de especial protección constitucional. Así lo señaló en la sentencia T - 025 de 2004 que declaró el éado de cosas inconstitucionales en la respuesta de las entidades oficiales al oprobioso fenómeno del desplazamiento forzado:

*"También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas -en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas "a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional" para huir **de la violencia generada por el conflicto armado interno y***

⁵⁵ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁶ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁷ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁵⁸ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

*Independientemente de la descripción que se adopte, **todas las definiciones sobre desplazados internos tienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.** De existir contradicción entre unas y otras definiciones, la corporación indicó que en la resolución del caso concreto, debe aplicarse la norma que resulte más favorable para la víctima de desplazamiento forzado, en virtud del principio pro homine (o pro personae). En la realidad, el concepto de desplazado no puede estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, pues debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país" (énfasis fuera de texto).*

77.- A nivel legal, la Ley 387 de 1997 dispuso: "es desplazado 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 cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público". Frente a esta definición, la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 2009 fue enfática en sostener lo siguiente:

*"(...) al desarrollar la potestad reglamentaria de la ley, el Gobierno **no podrá restringir la definición de desplazado** establecida en la mencionada disposición, ni desconocer instrumentos internacionales de carácter vinculante, que obligan a entender en forma amplia dicho concepto, con arreglo al principio pro homine (o pro personae)" ⁷⁶ (énfasis fuera de texto).*

78.- Adicionalmente, para visualizar el alcance que la jurisprudencia constitucional le ha dado a la definición de víctima del desplazamiento en el país, es importante examinar lo dicho en el Auto Ollde 2009. En este Auto la Corte Constitucional ordenó que el fenómeno del su registro de población desplazada debe ser superado mediante soluciones eficaces entre las que señaló la inclusión de "desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada, los cuales ya han sido identificados en los autos proferidos por la Corte... y niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro." ⁷⁷

79.- En el mismo sentido, puede observarse cómo el Auto 004 de 2009 establece que son también víctimas del desplazamiento forzado, aquellas comunidades expulsadas de sus territorios por "los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas [teniendo en cuenta que] a su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y Socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra".⁷⁸

80.- Con base en la reconstrucción hecha en los párrafos anteriores, que muestran la forma en que en Colombia la ley y la jurisprudencia han perfilado una definición de persona víctima del desplazamiento, pueden advertirse los limitadores inconstitucionales consagrados en el parágrafo 2 de la Ley 1448 de 2011. En concreto, el parágrafo acusado excluyó situaciones objetivas que, en

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 011 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda, Bogotá, 26 de enero de 2009.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 004 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda, Bogotá, 26 de enero de 2009.

nuestro país, también dan lugar al desplazamiento forzado y que van más allá de los hechos producidos estrictamente *con ocasión* del conflicto armado (referencia al artículo 3º de la Ley 1448 de 2011) y que, conforme a la Ley 387 de 1997, los Principios Deng y la jurisprudencia constitucional encierran, entre otros, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, fumigaciones de cultivos ilícitos, actuar de aparatos de poder cualquiera que sea su denominación, presiones generadas por megaproyectos productivos (mineros, agroindustriales, de infraestructura, etc.), violaciones de los derechos humanos, u otras circunstancias análogas a las anteriormente descritas en tanto puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

81.- Así las cosas, la definición de víctima de desplazamiento forzado que trae el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 es inconstitucional por cuanto contempla una restricción injustificada de la definición de persona víctima del desplazamiento vigente en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta situación deviene en una violación a la obligación consagrada en el artículo 13 de la Carta que establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Con esta norma, se desconoce el concepto de grupo en condición de vulnerabilidad y marginación de la población en condición de desplazamiento y se priva, a quienes no se ajustan a la definición de la Ley 1448 de 2011, de los eventuales beneficios, servicios, mecanismos y prerrogativas a las que tendrían derecho de respetarse la definición vigente.

a) Solicitud

82.- Respecto de la expresión acusada del inciso 1º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011: Principal:

Declarar la inexecutable de la expresión "ocurridas con ocasión del conflicto

Armado interno" consagrada en el inciso 1º del artículo 3º de la ley 1448 de 2011, por desconocer los derechos de las víctimas de la violencia que no son consecuencia directa del conflicto armado.

Subsidiaria: En caso tal que la Corte Constitucional considere no declarar la inexecutable del aparte demandado, que emita una sentencia de constitucionalidad condicionada, a partir de la cual se entienda que con la expresión "ocurridos con ocasión del conflicto armado interno" no se está limitado a las vulneraciones ocurridos a partir de una relación de causalidad directa con el conflicto armado, sino en su contexto, y por tanto, abarque vulneraciones tales como las basadas en violencia socio política, violencia de género, desaparición forzada, desplazamiento interno, entre otras.

81.- Respecto del parágrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011: Declarar la inexecutable del parágrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, que dispone: "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."

II.2.5 Quinto Cargo. Los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 y algunas expresiones contenidas en los artículos 66 y 67 de la Ley 1448 de 2011 violan los artículos 2, 13 y 93 de la Constitución dado que imponen cargas excesivas y desproporcionadas para que las víctimas reivindiquen sus derechos.

a) Norma demandada

"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 en 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 retomar 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.

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".



por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: "Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado". En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte "la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública", dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. "

53.- A modo de conclusión, a través de la lectura de sus precedentes la Corte Constitucional ha estimado que el juez constitucional sí puede calificar una situación grave de violencia como existencia de un conflicto armado interno. De hecho, se ha valido de la interpretación del artículo 3º común y las disposiciones del Protocolo II de Ginebra de 1977 para analizar la constitucionalidad de varias leyes, lo cual conlleva claramente una calificación del conflicto armado.

54.- De igual manera, la Corte Constitucional ha aplicado las normas de derecho internacional humanitario como fundamento para la tutela de derechos de la población afectada por el conflicto (ejemplo de esto son los desplazados forzosamente). Al aplicar estos criterios, la Corte parte del reconocimiento de las condiciones objetivas consagradas en el artículo 1º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, es decir, su ámbito de aplicación material. En otras palabras, la Corte, para aplicar las normas humanitarias, debe en primer lugar reconocer que existe un conflicto armado.

55.- Ahora bien, La interpretación de concepto de víctima de violaciones de derechos humanos o del DIH, ha sido amplia por parte de la Corte Constitucional, particularmente, porque en reiterada jurisprudencia, la Corte ha señalado que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado deben interpretarse observando el principio de buena fe, el principio de favorabilidad, el principio de confianza legítima y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, por cuanto "(...) la condición de víctima es una situación fáctica soportarla en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema" ⁵⁹.

56.- Cuando se trata de víctimas de violaciones de DIH y crímenes de guerra, la Corte ha abordado una definición de conflicto armado a partir de la cual serían susceptibles de identificar las víctimas de dichas violaciones. Al respecto, la Corte ha retomado la definición de conflicto armado entendido como "(...) el recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado" ²⁸. Derivado de esta definición encontramos entonces el ámbito en cual se aplican las normas de DIH, en tanto son necesarias condiciones de índole temporal, espacial y material, las cuales, se extienden más allá del tiempo y lugar exactos de las hostilidades. Se trata de una definición que reconoce los hechos de infracción del DIH en una interpretación amplia del conflicto, de suerte que "(...) las leyes de la guerra (puedan) frecuentemente abarcar actos que, aunque no han sido cometidos en el teatro del conflicto, se encuentran sustancialmente relacionados con éste... En términos geográficos, el Derecho Internacional Humanitario se aplica tanto a los lugares en los que materialmente se desarrollan los combates u hostilidades armados, como a la totalidad del territorio controlado por el Estado y los grupos armados enfrentados, así como a otros lugares en donde, si bien no ha habido materialmente una confrontación armada, se han dado hechos que se relacionan de cerca con el conflicto armado".⁶⁰ Consecuentemente, las víctimas de

⁵⁹ " Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-441 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁰ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-291 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



estas infracciones serán todas aquellas afectadas con la definición de hechos relacionados con el conflicto armado y no solamente las perjudicadas con actos en el escenario estricto de un combate. Aunque esta definición fue aplicada en relación con las normas del DIH, nos ofrece un punto de partida sobre una interpretación amplia del contexto del conflicto armado que sufrimos y se vuelve mucho más extensa cuando consideramos que se refiere a aquellas infracciones que hemos identificado como las directamente relacionadas con conflicto, esto es las violaciones de DIH y los crímenes de guerra.

57.- Además, expresamente la Corte ha reconocido que para el reconocimiento de las víctimas de infracciones del DIH y crímenes de guerra no es necesaria una relación causal con el conflicto armado, solo requiere una relación con el hecho pero no se exige causalidad:

"También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que "el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado" ⁶¹, y que "el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió" ⁶² (subraya nuestra).

58.- Igualmente, cuanto se trata de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, la Corte ha reconocido sus víctimas a partir de una interpretación amplia del conflicto armado interno, sin exigir relación causal con el mismo. Tratándose por ejemplo de los crímenes internacionales, esto es, genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión, la Corte ha establecido que además de la definición prevista en el Estatuto de Roma, son requeridas determinadas circunstancias y sólo menciona como necesaria la relación de los crímenes de guerra con el conflicto armado, mientras que para los demás indica otros elementos como dispensables para su configuración. En este sentido, para la estructuración de un crimen internacional:

"Se requiere un elemento adicional: que la acción esté dirigida contra un grupo con la intención de destruirlo, como ocurre en el caso del genocidio; que la acción revista un patrón sistemático o generalizado basado en la característica civil de las víctimas, como sucede con los crímenes contra la humanidad; que la acción ocurra durante un conflicto armado, como se especifica para los crímenes de guerra;³² o, finalmente, que la acción destruya sin base jurídica legítima una situación de paz como sucede en los crímenes contra la paz o el crimen de agresión " ⁶³.

59.- Como se observa y tal como lo hemos planteado en el cargo, mientras los crímenes de guerra están directamente relacionados con el conflicto armado, los crímenes de lesa humanidad no. De hecho, estos últimos ni siquiera requieren una relación con los crímenes de guerra pues "(...) aún cuando en un principio se exigía su conexidad con crímenes de guerra o contra la paz, esta condición ha ido

⁶¹ Traducción informal: "(...) the perpetrator acted in furtherance of or under the guise of the armed conflict". Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, caso Fiscalía c. Dragoljub Kunarac y otros. Sentencia de la sala de apelaciones del 12 de junio de 2002.

⁶² Traducción informal: "(...) the armed conflict need not have been causal to the commission of the crime, but that the existence of an armed conflict must, at a minimum, have played a substantial part in the perpetrator's ability to commit it, his decision to commit it, the manner in which it was committed or the purpose for which it was committed". Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, casos de Fiscalía c. Enver Hadzihasanovic y Amir Kubura. Sentencia del 15 de marzo de 2006, y Fiscalía c. Sefer Halilovic. Sentencia del 16 de noviembre de 2005 -ambos reiterando lo decidido en el caso del Fiscalía c. Dragoljub Kunarac y otros. Sentencia de la sala de apelaciones del 12 de junio de 2002. Ver en igual sentido el pronunciamiento de este Tribunal en el caso Limaj: "No es necesaria que el conflicto armado haya sido la causa de la comisión del crimen que se acusa, pero sí debe haber jugado un rol sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo " [Traducción informal]: "The armed conflict need not have been causal to the commission of the crime charged, but it must have played a substantial part in the perpetrator's ability to commit that crime." Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, caso de Fiscalía c. Fatmir Limaj y otros. Sentencia del 30 de noviembre de 2005.

⁶³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



62.- Recordemos que por violencia socio política hemos entendido *"aquella ejercida como medio de lucha político-social, ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también con el fin de destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizada."* ⁶⁹.

63.- Luego, tanto los crímenes de lesa humanidad como las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con el mismo tienen origen en la violencia socio política que caracteriza la crisis de derechos humanos que históricamente hemos sufrido en el país por cuenta de la persecución social y política de los sectores de la sociedad civil por razón a sus ideas políticas o ideológicas. La defensa de derechos humanos por ejemplo ha sido un factor de persecución contra la sociedad civil. Los hechos de asesinatos, amenazas, desapariciones forzadas y los actos de violencia sexual cometidos contra sindicalistas, líderes(as) comunitarios(as), profesores(as), indígenas, afro descendientes, desplazados(as), campesinos(as) y en general, defensores(as) de derechos humanos, no pueden ser reducidos a una causalidad directa con el conflicto armado sino a hechos de persecución de tipo "(...) político, ideológico, racial, nacional, étnico o religioso." ⁷⁰

64.- Se trata de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que se explican por esos factores de persecución y decisión de exterminio de determinados sectores de la sociedad civil por parte de agentes estatales u otros agentes no estatales. Esto se aplica tanto a crímenes de lesa humanidad como a las graves violaciones de derechos humanos que constituyen una categoría aparte de desconocimiento del DIDH.

65.- La categoría de crímenes de lesa humanidad difiere de las graves violaciones de derechos humanos en tanto éstos no exigen la configuración de determinados elementos para su reconocimiento. Así lo ha señalado la Corte en tanto ha expresado que *"(...) la referencia explícita a los crímenes de lesa humanidad resulta insuficiente, toda vez que, como ya lo ha advertido la Corte, pueden presentarse actos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos que no obstante su intrínseca gravedad, no se enmarcan dentro de patrones o contextos de sistematicidad o generalidad, y por ende técnicamente no clasificarían dentro de aquella categoría, pero respecto de los cuales subsiste el imperativo internacional de investigar, juzgar y sancionar"* ⁷¹.

66.- Así, mientras los crímenes de lesa humanidad exigen la configuración de determinados elementos -por ejemplo sistematicidad o generalidad-, y hacen parte en estricto sentido del derecho penal internacional, las graves violaciones de derechos humanos configuran infracciones a los pactos y convenios relativos al derecho internacional de los derechos humanos, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer "Convención De Belem Do Para", entre otros. Estos instrumentos no son parte del derecho penal internacional sino del derecho internacional de los derechos humanos y son exigibles directamente a los Estados partes mientras que el primero se le aplica a los individuos.

67.- Aclarada la diferencia entre las graves violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad, la cual, es un asunto pacífico en la normatividad y la jurisprudencia, concluimos este aparte reiterando que estas

⁶⁹ Marco conceptual banco de datos de violencia social - política, centro de investigación y educación popular, noche y niebla, octubre de 2008, disponible en: <http://www.nocheyniebla.org/files/marcoteorico.pdf>

⁷⁰ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷¹ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



vulneraciones de derechos humanos no tienen una relación necesariamente causal con el conflicto armado sino circunstancial por la concurrencia en nuestro contexto de la violencia socio política y el conflicto armado. Por esta característica de nuestra realidad es que normal o usualmente se utiliza la expresión de violaciones de derechos humanos "en el contexto del conflicto armado colombiano" expresión que no sugiere una relación causal sino circunstancial de la realidad del país. También es preciso reafirmar como lo veremos enseguida que la interpretación de la expresión demandada no es un asunto de poca relevancia jurídica sino que por el contrario, mantener la relación causal entre determinadas conductas y el conflicto armado excluiría del reconocimiento como víctimas a las personas afectadas con graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas sin relación causal con el conflicto y por ende se abrirá un margen de impunidad contrario a las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

68.- La expresión "con ocasión del conflicto armado interno" del artículo 3 de la ley 1448 de 2011 va inscrita en la definición de aquellas personas que serán identificadas como víctimas en el marco de la referida ley. Al respecto, señala la norma que son víctimas las personas quienes hayan sufrido un daño de manera individual o colectiva por hechos perpetrados desde el 1 de enero de 1985 como consecuencia de (i) infracciones al DIH o (ii) Violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH., ocurridas "con ocasión del conflicto armado interno".

69.- Bajo nuestra consideración, la expresión demandada da lugar a entender que son reconocidas como víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de (i) infracciones al DIH o (ii) violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH., ocurridas con una relación causal con el conflicto armado.

70.- Los supuestos de la norma en relación con dicho reconocimiento no tendrían en principio dificultad en tanto comprendemos que las infracciones al DIH abarcan todas las violaciones del marco internacional del DIH y los crímenes de guerra e igualmente, la enunciación de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH comprenden tanto las graves violaciones de derechos humanos como los crímenes de lesa humanidad. Siendo esto así, la dificultad surge cuando el reconocimiento de las víctimas de estas conductas implica un nexo causal necesario con el conflicto armado porque serían excluidas las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en tanto su configuración se da en contextos de paz y de guerra y no únicamente en éste último.

71.- Una interpretación restrictiva como la indicada por la norma, deja por fuera del ámbito de la ley a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado pero con origen en hechos de violencia socio política. Bajo este supuesto, quedarían excluidas las víctimas de desaparición forzada por motivo de persecución sociopolítica, las graves violaciones de derechos humanos cometidos contra las mujeres, el desplazamiento forzado, entre otros casos de similares características.

72.- El desplazamiento forzado se perpetra en el contexto del conflicto armado que sufrimos en el país pero no tiene tampoco una relación causal necesaria con el mismo. Determinadas circunstancias como los intereses económicos, las fumigaciones de los cultivos llamados de uso ilícito, entre otras causas, generan desplazamiento forzado, el cual constituye una grave violación de derechos humanos y en algunos casos puede ser un crimen de lesa humanidad. La relación causal estricta con el conflicto armado discrimina a las víctimas de estos hechos.

73.- Por otra parte, en el párrafo 2 del artículo 60 de Ley 1448 de 2011, el legislador estableció una definición de persona víctima del desplazamiento forzado que excluye de los beneficios, servicios, mecanismos y prerrogativas contenidas en esta ley, a personas que, de acuerdo con los estándares normativos y jurisprudenciales vigentes en Colombia, reúnen los requisitos para ser consideradas en situación de desplazamiento forzado. En términos más concretos, el párrafo acusado adoptó un concepto injustificadamente más restrictivo de persona víctima del



desplazamiento, respecto de (i) la definición contemplada en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997; (ii) la definición que se desprende de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng); y (iii) la construida a partir de los criterios que en la materia ha definido la jurisprudencia constitucional, en especial, en las sentencias T-025 de 2004 y C-372 de 2009 y el Auto 011 de 2009.

74.- De acuerdo con los Principios Deng "se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"⁷². Los estándares contenidos en esta definición han sido recogidos de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional colombiana, teniendo en cuenta el papel que tiene, en el sistema de fuentes interno, el derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, el carácter de criterio hermenéutico relevante de estos Principios para entender y aplicar las cláusulas constitucionales y satisfacer las obligaciones del Estado relacionadas con el tema.⁷³

75.- Específicamente, en la Sentencia C-372 de 2009.⁷⁴ la Corte determinó las pautas que tanto el legislador como el Gobierno en ejercicio de sus facultades reglamentarias deben tener en cuenta a la hora de definir el concepto de persona en situación de desplazamiento forzado. Dijo la Corte:

*"La jurisprudencia de esta corporación le ha reconocido un carácter amplio a la definición de desplazado y ha manifestado que sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: **la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.** Si estas dos condiciones concurren, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazamiento forzado"*

76.- De acuerdo con lo anterior, la Corte señaló que el Legislador, al definir el concepto de persona en condición de desplazamiento, debe fijar previamente en esa misma disposición unos criterios mínimos, que hagan alusión a los elementos descriptivos de la noción de desplazado, para lo cual debe enunciar "las circunstancias esenciales de dicho concepto, en armonía con amplios y flexibles criterios que han sido delimitados por la jurisprudencia y por las determinaciones internacionales, prevalecientes en el orden interno según la previsión del artículo 93 superior"⁷⁵. En esta misma sentencia, al reiterar lo afirmado en las decisiones T-227 de 1997 y T-821 de 2007, la Corte advirtió lo siguiente:

"En la actualidad coexisten diversas definiciones de este concepto con distintos contenidos y alcances, unas de carácter internacional y otras de orden interno. Con base en ese concepto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho del desplazado a reclamar sus garantías constitucionales fundamentales proviene de la situación de hecho en que se encuentra la persona y no de la inscripción o certificación que para tal efecto expide la autoridad pública competente, acto que por tal razón, tiene carácter declarativo y no constitutivo de esa situación, pues simplemente son una herramienta técnica que permite la identificación de los beneficiarios de las ayudas y facilita el diseño de políticas públicas.

⁷² Organización de las Naciones Unidas (ONU), Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos, 54º período de sesiones, Distr. General, E/EN4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

⁷³ En este sentido, se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2007, MP. Nilson Pinula Pinula, Sentencia T-821 de 2007 MP. Catalina Botero.

⁷⁴ MP. Nilson Pinula Pinula.

⁷⁵ Ibidem.



b) Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación

82.- Los apartados subrayados de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, vulneran el derecho fundamental a la igualdad así como los artículos 2 y 93 de la Constitución Política en la medida en que imponen cargas excesivas y desproporcionadas a las personas a quienes está dirigida la Ley 1448 de 2011 para el acceso a algunos de los derechos, servicios, mecanismos y/o medidas consagrados en esta ley. A continuación se analizarán, de manera individual, cada uno de los apartados acusados en este acápite:

83.- El primer inciso y el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, establece que las víctimas de desplazamiento forzado sólo tendrán un plazo de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que originó el desplazamiento, para rendir ante el Ministerio Público la declaración que da lugar a la inclusión en el Registro de Víctimas de este delito y que durante un periodo de dos (2) años se surtirá el plazo para la reducción del sub-registro. La inclusión de una persona en el Registro Oficial es la vía de acceso a la oferta de atención por parte del Estado, en especial a la ayuda humanitaria. En este sentido, la disposición señalada establece un marco de aplicación restrictiva en detrimento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado por las razones que se relacionan a continuación:

84.- Si bien pueden considerarse, en principio, jurídicamente válidos los límites de tiempo establecidos en el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, en la medida que establecen parámetros para racionalizar la oferta del Estado, es importante señalar una aplicación rígida de la norma contraría la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sostenido que dichos límites deben ser interpretados y aplicados con criterios de flexibilidad en razón a las circunstancias especiales y las condiciones particulares de vulnerabilidad de las Víctimas del desplazamiento forzado y las afectaciones específicas que el conflicto armado y otras formas de violencia han producido en sus vidas.

85.- Al respecto, es necesario recordar por ejemplo que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-047 de 2001,⁷⁹ declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la Ley 418 de 1997, que supeditaba la asistencia prestada por la Red de Solidaridad Social a que la correspondiente solicitud se efectuará *"dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho"*. En dicha ocasión, entendió la Corte que, en principio, el plazo de un (1) año, establecido por la Ley resultaba razonable. Sin embargo, encontró que el funcionario (administrativo o judicial) competente debería estudiar si en el caso concreto concurrían circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito que hubieran impedido la presentación oportuna de la solicitud de ayuda humanitaria. En consecuencia, la Corte aclaró exequible la norma demandada bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzara a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

86.- Sobre este mismo aspecto, resulta relevante citar el Auto 011 de 2009, pues en él, la Corte reconoció que el plazo de un año contemplado en el Decreto 2569 de 2000 constituía una barrera de acceso al registro. En dicha ocasión encontró la Corte que existe *"un mínimo acuerdo acerca de las trabas generadas por dichas barreras y sobre la necesidad constitucional de superarlas (...) el Gobierno ha procedido a eliminar algunas de las trabas legales para la superación de los mencionados problemas de registro (...) a su turno, el Consejo de Estado anuló el decreto que establecía el plazo de un año para efectuar el registro de un desplazado"*⁸⁰.

87.- En esta oportunidad, se solicita a la Corte Constitucional, acudir a estos criterios jurisprudenciales

⁷⁹ MP. Eduardo Montealegre Lynelf

⁸⁰ Corte Constitucional, Auto 011... cit.



empleados previamente para determinar la razonabilidad del plazo para que las personas víctimas del desplazamiento forzado se inscriban en un registro dirigido a asegurar diversos tipos de obligaciones por parte del Estado. Al realizar dicho proceso, se encuentra que el término de dos años establecido en el artículo 61 de Ley 1448 de 2011 sería incompatible con la norma superior por las razones arriba descritas y además no satisface las preocupaciones manifestadas por la Corte Constitucional en especial en el Auto Olide 2009.

88.- También es posible cuestionar la constitucionalidad del enunciado acusado contenido en el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, **con base en argumentos adicionales. En particular, cuando la primera parte del artículo 61 señala que sólo serán recibidas aquellas** declaraciones que versen sobre hechos acaecidos después del 1º de enero de 1985, dicho límite debe interpretarse a la luz del goce efectivo de todos los derechos. Conforme a lo anterior, podría tenerse como razonable partir del supuesto según el cual aquellas personas que fueron desplazadas en época pretérita, eventualmente no requerirían servicios de asistencia y ayuda humanitaria. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, los cuales no se pierden por el hecho del restablecimiento socioeconómico ni mucho menos por el simple paso del tiempo.

89.- En ese orden de ideas, con el objetivo de garantizar que aquellas víctimas que fueron desplazadas en épocas anteriores al año de 1965 puedan participar en ejercicios de esclarecimiento de la verdad, garantía de justicia y mecanismos de reparación, es necesario que la Corte determine que, con el objetivo de facilitar la acreditación de la condición de Víctimas de estas personas y grupos familiares, y permitirles acceder a medidas de reparación integral, deberán recibirse y procesarse las declaraciones de los hechos que configuraron el desplazamiento forzado del cual fueron víctimas. Lo anterior, en el caso de que no prosperen las acusaciones contenidas en otras demandas dirigidas a que la Corte declare inconstitucional la fecha del 1º de enero de 1985, que la Ley considera como la fecha a partir de la cual a una persona se le puede reconocer la calidad de víctima para efectos de la aplicación de la Ley.

90.- Por último, frente al plazo de dos años para la recepción de la declaración del desplazamiento, se considera que es un término razonable a futuro, pero también es importante que la Corte considere el riesgo de que esta norma se utilice para evitar la inscripción de personas desplazadas en años anteriores. Para evitar la consumación de este riesgo, es pertinente que se permita la vinculación al registro de todas las personas desplazadas entre los años 1985 y 2008, teniendo en cuenta que la ausencia de garantías para el acceso al registro en esta época, constituye *fuerza mayor* en la medida en que dicha ausencia constituye una circunstancia ajena a la voluntad de la víctima que le impidió cumplir con el plazo establecido en la ley. Sobre el punto, la Corte ha indicado reiteradamente que las causales de fuerza mayor y caso fortuito deben ser interpretadas a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial.⁸¹

91.- En resumen, a partir de todo lo anterior, se solicita a la Corte declarar inexecutable el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, o en su defecto, declarar la *exequibilidad condicionada*, en el entendido de que se interprete dicho plazo, de dos años, como una medida que en ningún caso pueda resultar inflexible, ni representar una carga desproporcionada para las víctimas que demuestren la afectación de sus derechos fundamentales por fuera del plazo señalado por la Ley.

92.- Ahora, en relación con los párrafos 2 y 3 del artículo 61, cuya inexecutable también se reclama, es preciso que la Corte Constitucional evalúe, a la luz de su propia jurisprudencia, la existencia de cargas excesivas en materia probatoria para las víctimas del desplazamiento forzado que resultan violatorias del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13

⁸¹ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Equipo Nacional de Verificación. Concepto para un eventual cargo sobre temas relacionados con el desplazamiento forzado en la demanda de inconstitucionalidad de la ley 1448 de 2011. ("Ley de Víctimas"). Agosto 8 de 2011.



superior.

93.- En materia probatoria, la Corte Constitucional ha sistematizado una serie de reglas reiteradas en su jurisprudencia, relativas a la inscripción de una persona en el Registro

Único de Población Desplazada, para que dicho procedimiento administrativo no degenerare en una situación violatoria de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado en el país.⁸² La aplicación de estas reglas que ha sido exigida por la Corte Constitucional de manera reiterada, se encuentran ausentes en los párrafos acusados y esta ausencia es la que en sí misma da cuerpo a la acusación de Inconstitucionalidad. De acuerdo con la sistematización hecha por la Corte, tenemos que las reglas son las siguientes:

"La jurisprudencia de la Corte Constitucional señala una serie de reglas relativas a la inscripción de una persona en el Registro Único de Población Desplazada, que es propio tener en cuenta: 1. Los servidores públicos deben informar de manera oportuna y completa a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que debe surtir para exigirlos. 2. Los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro, sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin. 3. En virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba es contraria a la verdad, debe demostrarlo; los indicios deben tenerse como prueba válida y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad. 4. La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma, que se tenga en cuenta la condición particular de los desplazados, interpretándose a su favor. 5. Que no se efectúe la declaración dentro del término de un año, como esté definido en la norma vigente, no puede conllevar efectos de terminantemente excluyentes, pues además de vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los desarraigados, desconoce instrumentos internacionales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, cuya fuerza vinculante ha sido reconocida por la Corte Constitucional. La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para imponer el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo, obligando a movilizarse a otro lugar, dentro de las fronteras del Estado."⁸³

94.- Recientemente, en la Sentencia T-265 de 2010 el Honorable Tribunal Constitucional destacó que *"no se le puede exigir a la población desplazada por la violencia plena prueba acerca de su situación, sino que basta una prueba sumaria, en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad. No es necesario, así, la certeza de los hechos ocurridos como si se tratara de un juicio ordinario, pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar."⁸⁴*

95.- En efecto, si bien el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 establece el deber de los funcionarios de respetar los principios de buena fe, prevalencia del derecho sustancial y confianza legítima no establece que las pruebas exigidas para valorar la fuerza mayor, sean siempre de carácter sumario en un marco en el que la carga de la prueba es trasladada a la entidad pública en todos los casos. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-265 de 2010, reiteró que *"prima facie se tiene como ciertas las declaraciones y las pruebas aportadas por el declarante [de manera que] si se considera que la*

⁸² Al respecto se pueden consultar las sentencias T-506 de 2008, T-721 de 2008, T-085 de 2010, T-447 de 2010, T-265 de 2010, T-045 de 2010, T-189 de 2011 y T-411 de 2011, entre otras.

⁸³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-721 de 2008, MP. Nilson Pinula Pinula.

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 2010, MP. Juan Carlos Henao.



declaración o la prueba son contrarias a la verdad, ello se debe demostrar, invirtiéndose la carga de la prueba y por ende correspondiéndoles a las autoridades probar que la persona no tiene calidad de desplazado." ⁸⁵. Estas reglas son las que no aparecen definidas claramente en las previsiones normativas contenidas en los parágrafos 2 y 3 acusados, motivo por el cual, en relación con estas normas se solicita, también su declaratoria de inexecutable.

96.- Por otra parte, algunas expresiones de los artículos 66 y 67 representan la imposición de cargas excesivas para las víctimas, lo cual vulnera los artículos 2, 13 y 93 de la Constitución Política, nuevamente, en relación con la obligación del Estado de proveer condiciones y adoptar medidas a favor de grupos discriminada o marginados. En particular, los artículos 66 y 67 de la Ley 1448 de 2011, al establecer respectivamente que (i) las víctimas de desplazamiento forzado deberán procurar permanecer en el sitio de retorno para que el Estado les entregue la oferta de atención y estabilización a la que se encuentra obligado y que las víctimas deberán declarar nuevamente los hechos que dan lugar al desplazamiento cuando el retorno es fallido; y (ii) que la cesación de su condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta dependerá de los propios medios de las personas en situación de desplazamiento forzado, imponen cargas tremendamente desproporcionadas para las víctimas, toda vez que les asigna, en cada uno de los eventos mencionados, responsabilidades en el cumplimiento de obligaciones que están en cabeza del Estado, y cuyo aseguramiento no puede asignarse a las víctimas.

97.- La Corte Constitucional analizó una situación análoga cuando estudió la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, que fue declarado inexecutable en la sentencia C-278 de 2007. Dicha norma sostenía que el desplazado debía "cooperar" en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación. En la sentencia la Corte argumentó lo siguiente:

"Para la Corte, el imperativo «cooperará» representa una carga desproporcionada, pues lo hace [al desplazado] responsable de la obtención de su restablecimiento, desmontando así al Estado de su deber primario de garantía y olvidando que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos y, por ende, sujetos de especial protección que merecen ser tratados con toda la consideración que impone su particular condición. Por tal motivo, la Corte Constitucional declarará inexecutable el parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, advirtiendo eso sí, que tal determinación no enerva la actitud de los desplazados para participar y obrar juntamente con los organismos estatales, privados y personas que coadyuvan con el fin de conseguir el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, colaborando voluntariamente en lo que esté a su alcance para mejorar su situación, sin que su negativa pueda comportar una sanción para quienes lo que necesitan es promoción y solidaridad." ⁸⁶.

98.- En este orden de ideas, y dado que los artículos comentados establecen cargas desproporcionadas para las víctimas del desplazamiento forzado en el aseguramiento de sus bienestar general, se solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de las expresiones resaltadas en los artículos 66 y 67 de la Ley 1448 de 2011.

c) Solicitud

99.- Declarar la inexecutable de las expresiones subrayadas y contenidas en los parágrafos del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011: **"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

⁸⁵ Ibídem.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2007, Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 18 de abril de 2007.



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 disten 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”.

100.- Declarar la inexecutable de las expresiones “estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos ” y “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.” contenidas en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

101- Declarar la inexecutable de la expresión “forzado a través de sus propios medios” contenida en el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011.

II.2.7 Sexto cargo. El artículo 123 de la ley 1448 de 2011, al establecer que el aseguramiento del derecho a la vivienda puede ser considerado una medida de restitución, vulnera el derecho fundamental a la igualdad, así como los artículos 2, 93 y 94 Superiores.

a) Norma demandada

“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.”

b) Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación.

102.- Al igual que el parágrafo 1 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 123 incurre en la vulneración del principio de *distinción de las medidas de reparación* frente a otras medidas de contenido, avance y naturaleza diferente como son las de ayuda y asistencia humanitaria y la prestación de servicios sociales del Estado. Como se explicó en los fundamentos del cargo tercero de esta demanda (*Supra* párr. 34 y ss.), la

jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido de manera reiterada que no pueden confundirse las medidas de reparación con otras obligaciones o servicios del Estado.⁸⁷ La razón, esta en que las medidas de

⁸⁷ Ver, entre otras: Corte IDH, Caso González y otras (“campo algodonero”) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,



reparación se producen en un marco de la responsabilidad por la causación de un daño que debe ser resarcido. Es evidente que la reparación está circunscrita a la dimensión del daño, de manera que debe propiciar la realización de acciones que, con un criterio de integralidad, contribuyan a su resarcimiento. En este caso, el alcance de la obligación de reparar, en principio, no admitiría limitaciones respecto de los recursos disponibles para satisfacerla.

103.- Ahora bien, en un contexto de violaciones masivas a los derechos humanos, la dimensión del daño es tanto material como inmaterial, de tal forma que su reparación debe impactar los perjuicios patrimoniales que generan las pérdidas asociadas a la violación respectiva, así como también debe contribuir a una re-dignificación de las víctimas en razón de los impactos psicológicos, sociales y espirituales que producen las atrocidades de las que fueron objeto. En este sentido, las medidas de reparación representan una serie compleja de acciones de contenido compensatorio y simbólico que no pueden verse aisladas, sino que deben entenderse como un acto unitario e integral de desagravio no solamente material o económico sino también moral y político.

104.- Una situación diferente se presenta frente a la ayuda humanitaria y las obligaciones prestacionales a cargo del Estado. De una parte, la ayuda humanitaria tiene como finalidad mitigar la situación de vulnerabilidad manifiesta de una persona que ha sido damnificada por una catástrofe ajena a su voluntad. En el caso de las víctimas de que trata esta ley, el conflicto armado o las graves violaciones a sus derechos humanos son la catástrofe que da lugar a la ayuda humanitaria. De otra parte, la prestación de servicios sociales tiene como objetivo responder a las obligaciones que ha adquirido el Estado para la realización de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) en un marco que debe garantizar la dignidad de las condiciones de vida de todos sus habitantes.

105.- Adicionalmente, la Ley 418 de 1997 ha determinado, con acierto, que la prestación prioritaria y preferente de servicios sociales a las víctimas se entiende enmarcada en un acto de solidaridad por parte del Estado y de las personas que ordinariamente están reclamando dichos servicios, y por ende es una de las formas de la ayuda humanitaria. En el caso específico de las víctimas del desplazamiento forzado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en la interpretación de la Ley 387 de 1997, ha establecido con claridad que esta situación (preferencia y prioridad en el acceso a servicios sociales básicos) es un componente esencial de la política de atención por cuanto es una acción afirmativa frente a un sujeto de especial protección constitucional. No son pues medidas de reparación.

106.- En ese sentido, cuando el artículo 123 establece que la garantía diferenciada (el *acceso prioritario y preferente*) en relación con el derecho constitucional a la vivienda es una medida de restitución, de un lado, desconoce la distinción explicada en los párrafos precedentes y, de otro lado, viola el principio de carácter internacional según el cual, el derecho a obtener reparación debe abarcar "*todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas*" (Principio 34 del Conjunto de principios actualizado para la protección o la promoción de los derechos mediante la lucha contra la impunidad) de manera que las medidas de reparación, entre las que se cuenta la restitución de la vivienda, "*han de ser proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido*".⁶⁸ A su vez viola el postulado defendido por la Corte IDH según el cual "*las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni*

Pallo del 29 de abril de 2010, Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00878-01(AC), Consejera Ponente, Dra. Susana Buitrago Valencia, Bogotá; Consejo de Estado, Sentencia de 8 de abril de 2010, Rad. 08001-23-31-00-2009-00895-01(AC), Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceñín de Valencia, Bogotá. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1199 de 2000, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008; Sala Primera de Revisión, Sentencia T-085 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009; Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-510 de 2009, Magistrado Ponente, Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 de julio de 2009; Sala Novena de Revisión, Sentencia T-450 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas, Bogotá 15 de junio de 2010; Sala Plena, Sentencia C-914 de 2010, Magistrado Ponente, Dr. Juan Carlos Henao, Bogotá, 16 de Noviembre de 2010.

⁶⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en el año 2005 la Resolución sobre Impunidad, número 2005/81 de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/RES/2005/81 y la Resolución sobre el derecho a la verdad, número 2005/66 de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/RES/2005/66

*empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones*⁸⁹. En consideración a lo anterior se solicita a la Corte declarar **inexequible** la expresión "restitución" en la norma demandada.



c) **Solicitud.**

107.- Declarar la inexecutable de la expresión "**DE RESTITUCIÓN**" contenida en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.

II.2.7 Séptimo cargo. El artículo 125 de la Ley 1448 de 2011 es inconstitucional por establecer una medida regresiva en materia de derechos de las personas desplazadas, en contravía de lo dispuesto por la Constitución en materia de protección a personas en debilidad manifiesta y el derecho a una vivienda digna (arts. 51 y 13, inciso 3).

a) **Norma demandada**

"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."

b) **Normas constitucionales infringidas y concepto de la violación**

108.- El artículo 125 es inconstitucional porque establece una medida regresiva en materia de derechos de las personas desplazadas, en contravía de lo dispuesto por la constitución en materia de protección a personas en debilidad manifiesta y el derecho a una vivienda digna lo cual deviene, a su vez, en una violación de los artículos 51 y 13, inciso 3 de la Constitución Política.

109.- En el mismo sentido de la argumentación desarrollada arriba (Ver *supra* consideraciones cargos 1 y 2 de esta demanda), el *principio de progresividad* establecido por la Corte Constitucional, en el marco del seguimiento al ECI, señala que la potestad configurativa del legislador otorgada por el artículo 48 de la Constitución Política, en relación con las personas desplazadas, se encuentra enmarcada en una doble exigencia para el Estado consistente en:

*"1) de un lado, la necesidad de atender las crecientes e imperativas necesidades de estas personas que con el paso de los días se multiplican geométricamente, y 2) del otro, la exigencia perentoria de no retroceder, de no dar un paso atrás para menoscabar o desconocer los avances que en materia de derechos la población desplazada haya logrado alcanzar o el evitar tomar medidas que incidan en un mayor detrimento de su situación"*⁹⁰.

110.- Por su parte, el principio *pro personae*, también conocido como *pro homine et libertatis*, establece que el intérprete de las normas consagradas en cualquier ley debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos humanos, con lo cual se debe garantizar "*la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana, independientemente de su origen anterior o posterior, de su generalidad o especialidad, o de su estatus nacional o internacional.*"⁹¹.

⁸⁹ Corte IDH. Caso Vargas Areco. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

⁹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2010. S.P. Jorge Ignacio Pretelt.

⁹¹ Cfr. Ayala Corao, Carlos M. Recepción de la Jurisprudencia Internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional. En: Revista Jurídica, Facultad de Jurisprudencia, Guayaquil, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, No. 21, 2005, p. 1; Pinto, Mónica. "El Principio pro homine", En: Abregu, Martín y Courtis, Christian (Comp), Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, El Puerto Ed., Buenos Aires, 1997, p. 163.



111.- En otras palabras, conforme a este principio internacional, el juez y el intérprete deben seleccionar de entre varias normas concurrentes aquella que contenga protecciones mejores o más favorables para el individuo o la víctima en relación con sus derechos humanos. Este principio obliga a una interpretación sistemática de la ley que la sitúa en relación con otras leyes y normas nacionales o internacionales. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dicho principio se encuentra vinculado al Bloque de Constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución y reafirmado en el artículo 27 de la ley estudiada.⁹²

112.- En términos concretos, en este caso se habla de una medida regresiva dado que la Ley 1448 de 2011, reguló de manera restrictiva aspectos y materias puntuales que afectan a la población desplazada como es el caso del monto del subsidio de vivienda. La Ley 1448 de 2011 está derogando tácitamente aspectos de leyes tales como la Ley 418 de 1997, la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, a partir de los cuales la Corte Constitucional identificó la existencia de un ECI, en la medida que la propia Ley 1448 de 2011 establece expresamente en el inciso seguido del artículo 60 y primero del artículo 208, que solamente las normas que *no le sean contrarias* permanecerán vigentes.

113.- En este orden de ideas, la Ley 1448 de 2011, vulnera los principios de *progresividad* y *pro personae* que en el marco de la vigencia de los derechos humanos, hacen parte del bloque de constitucionalidad, al establecer derogatorias tácitas y expresas de normas y disposiciones contenidas en otras leyes e incluso en otras fuentes jurídicas como la jurisprudencia, cuya aplicación resultaría más favorable para la vigencia de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

114.- Respecto del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011 la vulneración del *principio de progresividad*, se produce al examinar la ocurrencia de la derogatoria tácita que se hace del artículo 14 del Decreto 4911 de 2009.⁹³ a través de la limitación que la norma acusada hace al monto máximo del subsidio de vivienda al que tienen derecho las personas desplazadas forzosamente. En términos materiales, el artículo 125 al establecer que la cuantía máxima del subsidio familiar para la "restitución de la vivienda" de las víctimas, será el que se otorgue en el momento de la solicitud a los beneficiarios de vivienda de interés social o sea hoy en día, según el artículo 8 del Decreto 2190 de 2009, de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes, está recortando sensiblemente el beneficio con el que cuentan actualmente las personas desplazadas en esta materia, que asciende a 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

115.- Actualmente, el reconocimiento a la situación crítica de vulnerabilidad de la población en estado de desplazamiento ha llevado a que el Estado adopte beneficios Especiales para subsanar sus carencias. En el tema particular de subsidio a la vivienda, el Decreto 4911 de 2009, efectuó una modificación al artículo 14 del Decreto 951 de 2001, fijando los siguientes topes al subsidio familiar de vivienda: (topes reiterados posteriormente por medio del decreto 4729 de 2010 —

Art. 1) "Artículo 5º. Modifíquese el artículo 14 del Decreto 951 de 2001 modificado por el

Artículo 5º del Decreto 2675 de 2005, el cual quedará así:

"Artículo 14. Valor del subsidio. Para la población en situación de desplazamiento El valor del subsidio familiar de vivienda, tanto en suelo urbano, como en suelo

⁹² En la misma dirección, la sentencia T-1319 de 2001.

⁹³ Este artículo establece que "para la población en situación de desplazamiento el valor del subsidio familiar de vivienda, tanto en suelo urbano, como en suelo rural, será de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales vigentes para adquisición de vivienda nueva o usada".

Rural, será el siguiente:

Modalidad Valor: (smmlv)

Adquisición de vivienda nueva Hasta 30 (smmlv)

Adquisición de vivienda usada Hasta 30 (smmlv)

Construcción en sitio propio Hasta 30 (smmlv)

Mejoramiento de vivienda Hasta 15 (smmlv)

Arrendamiento de Vivienda Hasta 12.5 (smmlv) "

116.- La disposición que se demanda en este acápite, al establecer como cuantía máxima para el subsidio de vivienda de las víctimas del despojo de tierras la establecida para los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social representa una considerable desmejora, como se puede evidenciar al examinar dichos topes según la legislación vigente, en el caso concreto, el Decreto 2190 de 2009, el cual en su artículo octavo dispone lo siguiente:

"Artículo 8°. Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano (SFV). El monto del subsidio familiar de vivienda urbana que otorga el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional que se destinen a los Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional o Departamental se determinará con base en el puntaje Sisbén vigente del respectivo jefe del hogar postulante. En el caso del subsidio que otorgan las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a recursos parafiscales, dicho monto se determina conforme al nivel de ingresos del hogar.

En consecuencia, para las modalidades de adquisición de vivienda nueva y usada, el valor del subsidio que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda, y el que concedan las Cajas de Compensación Familiar, corresponderá, como máximo, al valor que se indica en la siguiente tabla:

>1,5	2	> 14,81	18,75	>25,4	30,6	21
>2	2,25	> 18,75	20,72	>30,6	35,4	19
>2,25	2,5	> 20,72	22,69	>35,4	41,4	17
>2,5	2,75	> 22,69	24,66	>41,4	40,4	15
>2,75	3	> 24,66	26,63	>40,4	42,5	13
>3	3,5	> 26,63	30,56	>42,5	49,4	9
>3,5	4	> 30,56	34,5	>49,4	53,4	4

El monto del subsidio, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, que otorguen las Cajas de Compensación Familiar, podrá ser hasta de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (25 smmlv) en el caso de planes de vivienda que se desarrollen en áreas de tratamiento de renovación urbana, decretadas como tales por las autoridades municipales competentes. Para la modalidad de construcción en sitio propio, el monto del subsidio familiar de vivienda urbana que otorga el Fondo Nacional de Vivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional y las Cajas de Compensación Familiar con cargo a los recursos parafiscales, será hasta de dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales





vigentes.

En el caso de mejoramiento de vivienda, el monto será hasta de once y medio salarios mínimos legales mensuales vigentes (11.5 smmlv), y para la modalidad de mejoramiento de vivienda saludable hasta de ocho salarios mínimos legales mensuales vigentes (8 smmlv). Los hogares beneficiarios del subsidio de mejoramiento para vivienda saludable, podrán acceder posteriormente sólo a la diferencia entre el valor de este y el valor máximo del subsidio familiar de vivienda otorgado a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio, de conformidad con las disposiciones previstas en el presente decreto"

117.- Al comparar el subsidio de vivienda familiar para la población desplazada antes y después de la Ley 1148 de 2011 es evidente la situación regresiva en que quedan las familias a quienes va dirigida la ley. Para el caso de adquisición de vivienda, la norma acusada disminuye el subsidio máximo de 30 a 22 S.m.l.m.v, lo que representa una disminución del 26%. De esta manera, se presenta un recorte ostensible e injustificado a los derechos de las víctimas, afectando el estándar vigente respecto de la garantía del derecho a la vivienda digna, cuyo carácter de fundamental en tratándose de personas desplazadas por la violencia ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional en sentencias como la T-159 de 2011, T-585 de 2006, y T-725 de 2008, entre otras.

118.- Las razones por las cuales el monto del subsidio de vivienda familiar para las víctimas es superior al ordinario fueron enunciadas por la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-725 de 2008, en estos términos:

"Los criterios diferenciadores que justifican la adopción de acciones positivas a favor de este grupo especial y no de la población en general- están definidos por el hecho de la violenta expulsión de su territorio, como resultado del incumplimiento sistemático del Estado de sus obligaciones de seguridad y protección. Situación que se traduce en una masiva y continúa transgresión de derechos fundamentales que hace que estas personas se encuentren en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. Son estas características las que convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, en desarrollo del mandato de atención prevalente y especial que se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución".

119.- Así mismo es necesario considerar que en sentencia T-510 de 2010, la Corte reiteró lo afirmado en la T-585 de 2006 y en el Auto 008 cb 2009, al determinar que, entre las obligaciones constitucionales que deben cumplir las autoridades estatales frente a la Atención a la Población Desplazada, se encuentra la de *tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada en el diseño de los planes y programas de vivienda*. Así, una reducción de los montos de los subsidios establecidos en el Decreto 4911 de 2009, restringiéndolos sin razón alguna a los contemplados ordinariamente en la política social para adquisición de VIS, configura una vulneración legal de una obligación constitucional. En consideración a todo lo anterior se solicita a la Corte declarar **inexequible** el artículo 125 de la Ley 1448 de 2011.

c) Solicitud

120.- Declarar la inexequibilidad del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011.

II. 2.8 Octavo Séptimo La expresión "*por núcleo familiar*" del inciso 1º y el último inciso, del párrafo 3º del artículo 132 de la Ley 1448 pues vulnera los artículos 1, 2, 13, 29, 93 y 229 de la Constitución.

a) Normas Demandadas

ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN 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.

b) Normas Constitucionales Infringidas y Concepto de la Violación

En primer lugar, la expresión "por núcleo familiar" que hace parte del inciso 1 del parágrafo 3º del artículo 132 establece una categorización que desconoce además de las normas constitucionales referidas el derecho a la reparación integral de las víctimas que

Como la misma Corte Constitucional lo ha establecido forma parte del Bloque de Constitucionalidad. Así lo afirmó la Corte en la Sentencia C-370 de 2006.⁹⁴:

En resumen, la Corte aprecia que, dentro de las principales conclusiones que se extraen del "*Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*" en su última actualización, cabe mencionar las siguientes, de especial relevancia para el estudio de constitucionalidad que adelanta: (...) **(x) la reparación tiene una dimensión doble (individual y colectiva)** y en el plano individual abarca medidas de restitución, indemnización y readaptación" (...)

Establecer como condición subjetiva de posibilidad de acceso, a la indemnización administrativa para la población desplazada, la existencia de un núcleo familiar o ser parte de un núcleo familiar, impone sobre estas personas un requisito desproporcionado e injustificado frente a otras víctimas del conflicto, desconociendo la circunstancia simple de que los hechos que dan lugar a indemnización como víctima del desplazamiento puedan recaer sobre la individualidad de la persona, poniéndola incluso en una situación potencial de mayor vulnerabilidad al no contar con lazos familiares de apoyo. Si bien en principio puede ser razonable, teniendo en cuenta las circunstancias del desplazamiento y las posibilidades fácticas del Estado para responder a sus deberes, el establecimiento de criterios como el demandado para la distribución de los recursos orientados a la indemnización administrativa; consagrar como único criterio de acceso a dicha forma de reparación la pertenencia a un núcleo familiar desconoce injustificadamente el hecho de que las propias circunstancias del desplazamiento forzado pueden recaer sobre uno de los individuos de un núcleo familiar privándolo justamente de su pertenencia a éste; en otras palabras, no todos los desplazados son miembros de una familia, y no es un requisito práctico ni lógico, pertenecer a una como condición de posibilidad para ser víctima del desplazamiento forzado, desconociendo de paso, como ya anotó, que la indemnización no sólo es colectiva sino que tiene una dimensión individual. De aceptarse la constitucionalidad de dicha norma, resultaría aplicable la paradójica situación de una persona que pese a ser desplazada, no podría acceder a la indemnización administrativa por haber sido desplazada individualmente y no con todo su grupo familiar, lo que obviamente pone a esta persona en una situación de desventaja frente a otras víctimas del conflicto.

⁹⁴ Sentencia C-370 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas) Negrilla fueca de texto

Pero además la expresión acusada se muestra desproporcionada en relación con el derecho de acceso a la administración de justicia. En efecto, imponer un requisito de acceso dentro de procedimiento en el que se busca la compensación de los daños causados, sin que dicho requisito sea razonable o se derive razonablemente de la naturaleza de los fines buscados con el procedimiento, no sólo impide que las personas accedan en condiciones favorables y de igualdad a la justicia sino que las priva de facto de ella, excediendo de paso los límites a la libertad de configuración del legislador.

De acuerdo con la Constitución el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa en materia procesal. Dicha libertad apunta a la garantía general de legalidad del Estado Social de Derecho y a la materialización de la racionalidad de los procesos, así como a la garantía de equilibrio y fin de los procesos.⁹⁵ Así pues, como lo ha mencionado la Corte, el proceso no es sólo un fin en sí mismo, sino la forma dentro del Estado Constitucional para alcanzar la convivencia entre las personas, por medio de la realización de sus derechos a través de respuestas jurisdiccionales pronto, justas y eficaces. En Términos abstractos es la condición de posibilidad de lograr la legitimidad por vía de la legalidad.⁹⁶

De esta forma entonces, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración, en tanto "no ignore, obstruya o contrarie las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como "el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas."⁹⁷ Por ende, es extensa la doctrina constitucional.⁹⁸ Que ha reiterado que acorde a lo establecido en los artículos 29, 150 y 228 de la Constitución, son amplias las facultades del legislador precisamente, para fijar tales formalidades procesales.^{99, 100}

Si esto es así, el Juez Constitucional tiene un especial deber de cuidado al examinar la constitucionalidad del ejercicio de la mencionada libertad del Legislador, que en cualquier caso no puede ser ni absoluta ni tampoco arbitraria. A este respecto ha dicho la Corte Constitucional:

En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.¹⁰¹ que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.).¹⁰² iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas.¹⁰³ y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.).¹⁰⁴ De allí que no se estimen válidas, las disposiciones procesales "que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción."¹⁰⁵ precisamente porque un objetivo constitucional legítimo es el de "realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancia."¹⁰⁶

Es razonable suponer que la libertad de configuración legislativa tiene límites diversos, más amplios o más estrechos dependiendo del contenido del objeto de regulación, de los valores constitucionales que resulten involucrados en el juicio y que sean relevantes, de los instrumentos jurídicos mediante los cuales se

⁹⁵ Sentencia C-662 de 2004 (MgpP: Rodrigo Uprimny Yepes)

⁹⁶ Habermas, Jürgen ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad?, en Oxa, No. 05, 1998, pp. 21- 45 (Trad. Manuel Jiménez Redondo)

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁹⁸ Ver entre otras las sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000, C-680 de 1998

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1704 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas

¹⁰⁰ Sentencia C-662 de 2004 (MP: Rodrigo Uprimny Yepes).

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia C-728 de 2000 y C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas, entre otras.

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencias C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas y C-1512 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell

¹⁰⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



materializa la regulación y también del contexto jurídico y empírico dentro del cual las medidas adoptadas se incluyen. El Derecho al Debido Proceso y el Derecho de Acceso a la Administración de Justicia tienen el objetivo, entre otros, de asegurar que la resolución de los conflictos ocurra de manera definitiva y con apego a reglas sustantivas y procedimentales que permitan la adecuada defensa de los derechos e intereses particulares sometidos a los métodos establecidos para la resolución de los conflictos. Si esto es así, entonces es razonable suponer que los fines buscados con estos derechos no pueden ser simplemente enunciativos, sino que deben orientarse por los principios de eficacia de los derechos en el Estado Social de Derecho, de modo que su interpretación debe corresponderse con la versión más favorable a la realización concreta de los derechos en el contexto específico en el marco del ordenamiento Constitucional.¹⁰⁷ En este sentido ha afirmado la Corte Constitucional lo siguiente:

"fejl derecho a acceder a la justicia no cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces"¹⁰⁸. Este criterio hermenéutico, que recoge en gran medida el fundamento universal de lo que en esencia es el derecho a la tutela judicial efectiva, juega un papel de singular importancia en su proceso de consolidación y desarrollo a nivel legal, pues permite concluir que la aplicación de la ley sustancial y procesal debe cumplirse a partir de un criterio de interpretación sistemática, que obligue al operador a fijar su alcance consultando los principios, derechos y garantías que consagra la Constitución Política, los cuales, como es sabido, constituyen a su vez la base o punto de partida de todo el ordenamiento jurídico."^{109,110}

Puede concluirse entonces en este punto, (i) que siempre que las normas que establecen regulaciones en el procedimiento apunten a la realización concreta de la eficacia de los derechos de las personas, estas normas deben juzgarse como constitucionales.¹¹¹ (ii) que este objetivo general es lo que enmarca los límites de la libertad de configuración legislativa, y que por tanto, (iii) la interpretación de las normas que regulan los procedimientos deben atender a los contextos jurídicos y empíricos dentro de las cuales se inscriben, de modo que no resten imponiendo requisitos desproporcionados sobre personas cuyos derechos ya han sido violados y sus circunstancias los ubican en una situación de especial vulnerabilidad. Así, cuando los requisitos de acceso a la administración de justicia no apuntan a la eficacia de los derechos y por el contrario hacen más gravosa la situación de quienes acuden a los procedimientos establecidos para tramitar sus reclamaciones, entonces debe considerarse que el legislador excedió su libertad de configuración y por consiguiente que las normas que consagran dichos procedimientos son inconstitucionales. Finalmente, el aparte subrayado del artículo 132 en el que se consagran los mecanismos a través de los cuales se entregará la indemnización administrativa y el inciso final del párrafo tercero de dicho artículo vulnera el principio de *distinción de las medidas de reparación* frente a otras medidas de contenido, alcance y naturaleza diferente como son las de ayuda y asistencia humanitaria y la prestación de servicios sociales. Como se afirmó antes en relación con algunos apartes del párrafo 1º del artículo 60 de la ley 1148 de 2011, las expresiones acusadas del artículo 132 desconocen la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Interamericana.

Confundir los derechos a la reparación con los deberes de asistencia humanitaria y la política social atenta contra la garantía del derecho a la reparación, pues permite que se considere como parte del derecho a la reparación políticas públicas o servicios sociales, cuyos propósitos son muy distintos a los de reparar los daños causados a las víctimas y que se derivan más de deberes estatales de asistencia humanitaria o de garantía de los derechos

¹⁰⁷ Al respecto, entre otras, la Sentencia C-662 de 2004 (MP: Rodrigo Uprimny Yepes)

¹⁰⁸ (Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹¹⁰ Cita tomada de la Sentencia C-662 de 2004 (MP: Rodrigo Uprimny Yepes).

¹¹¹ Al respecto, entre otras, puede consultarse, la Sentencia C-564 de 2004 (MP: Rodrigo Uprimny Yepes).



sociales fundamentales. Esta confusión tiene un alcance práctico y es que considere que es posible es descontar lo recibido como parte de la asistencia humanitaria o de las políticas derivadas del deber de garantía de los derechos sociales fundamentales, de aquello a lo que se tiene derecho como parte del derecho a la reparación. Si bien como lo señala la propia ley 1448 de 2011, la reparación debe tener una vocación transformadora y en ese sentido es razonable que las políticas públicas de garantía de los derechos sociales, las de asistencia humanitaria y las que apuntan a la reparación de las víctimas estén vinculadas, tomar unas por otras y confundirlas impide que pueda medirse el goce efectivo de los derechos de las víctimas haciendo que la norma sea inconstitucional y contradiciendo lo establecido por la Corte Constitucional. En efecto, dijo la Corte Constitucional al respecto en la ya citada Sentencia C-199 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla):

De otra parte obsérvese que, tal como los actores y varios de los intervinientes realizaron, los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, puesto que los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado. En tal medida, resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aun cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente.

A partir de estas reflexiones, considera la Corte que la regla en comento lesiona directamente los derechos de las víctimas a la reparación integral reconocida por la preceptiva internacional, la Constitución y la jurisprudencia, situación que, sin duda, pone de presente la inconstitucionalidad del precepto que la contiene.

c) Solicitud

Declarar la Ínexequibilidad de la expresión "por núcleo familiar" del inciso 1º del parágrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011. Así mismo declarar la Ínexequibilidad del aparte del parágrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 que dispone:

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 seneamiento Básico, o

vi. Subsidio de Vivienda de Interé 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.

CAPÍTULO III: SÍNTESIS DE LAS PRETENSIONES.

1. Declarar la Ínexequibilidad de la expresión "cuando estas no cuenten con los recursos para su paso." contenida en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011.



2. Declarar la Inexequibilidad de la expresión **"Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en Situación de desplazamiento, que no contrallen la presente ley, continuarán vigentes."** contenida en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011
3. Declarar la Inexequibilidad de la expresión **'Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador'** contenida en el parágrafo 1 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.
4. Declarar la Inexequibilidad de la expresión **"ocurridas con ocasión del conflicto Armado interno"** consagrada en el inciso 1º del artículo 3º de la ley 1448 de 2011, por desconocer los derechos de las víctimas de la violencia que no son consecuencia directa del conflicto armado. Subsidiaria: En caso tal que la Corte Constitucional considere no declarar la Inexequibilidad del aparte demandado, que emita una sentencia de constitucionalidad condicionada, a partir de la cual se entienda que con la expresión "ocurridos con ocasión del conflicto armado interno" no se está limitado a las vulneraciones ocurridos a partir de una relación de causalidad directa con el conflicto armado, sino en su contexto, y por tanto, abarque vulneraciones tales como las basadas en violencia socio política, violencia de género, desaparición forzada, desplazamiento interno, entre otras.
5. Declarar la inexecutable de la expresión **"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. "** del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.
6. Declarar la inexecutable del parágrafo 1º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 que establece:

"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. "

Así como las expresiones:

"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,"

"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."

Contenidas en el parágrafo 2º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 y la expresión,

"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."

Contenida en el parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011.

7. Declarar la inexecutable de las expresiones "estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos" y "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 general o puedan generar su desplazamiento."

Contenidas en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

8. Declarar la inexecutable de la expresión "forzado a través de sus propios medios" contenida en el artículo 67 de la Ley 1448 de 2011.
9. Declarar la inexecutable de la expresión "DE RESTITUCIÓN" contenida en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.
10. Declarar la inexecutable del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011 que establece: "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."
11. Declarar la inexecutable de la expresión "por núcleo familiar" DEL INCISO 1º DEL PARÁGRAFO 3º DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY 1448 DE 2011. Así mismo declarar la inexecutable del aparte subrayado del parágrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 que dispone:

i. Subsidio integral de tierras;

ii. Permuta de predios;

iii. Adquisición y adjudicación de tierras;

iv. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

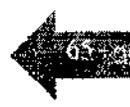
v. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de Mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento Básico, o

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



NOTIFICACIONES: carrera 100 No 56 F 15 Bosa caminos del porvenir 5 casa B 05 tel.
3162579636 -3133451050 Email: asocar53@hotmail.com

FIRMANTES

Álvaro huertas molina
R/legal

Nota: pedimos disculpas de los errores, decidimos por Asamblea llegar a su despacho por las desigualdades que afrontamos la POBLACIÓN DESPLAZADA DE COLOMBIA, los listadns de firmas con huellas están en varias HOJAS reptidas las firmas porque fue por grupos los que realizamos la encuesta.