



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**  
**Procurador General**

Bogotá, D.C., diciembre 5 de 2012

Señores  
**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**  
E. S. D.

**REF.: Demanda de inconstitucionalidad contra algunas expresiones de los artículos 51, 60, 61, 66, 67, 123, 125 132 de la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.**  
**Actores: ALVARO HUERTAS MOLINA y Otros.**  
**Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA.**  
**Expediente D-9321.**  
**Concepto 5487**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano ALVARO HUERTAS PINILLA y otros, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6º, y 242, numeral 1º, de la Carta, en la cual solicitan que se declare la inconstitucionalidad de algunas expresiones de los artículos 51, 60, 61, 66, 67, 123, 125 Y132 de la Ley 1448 de 2011, cuyo texto, con lo demandado en negritas, es el siguiente:

*LEY 1448 de 2011  
(junio 10)*

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

*Diario Oficial No. 48.096 del 10 de junio de 2011*

*EL CONGRESO DE COLOMBIA*

*DECRETA:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*CAPÍTULO III.*

*DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.*

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

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

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

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

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

*ARTÍCULO 61. LA DECLARACIÓN SOBRE LOS HECHOS QUE CONFIGURAN LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO.* La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

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

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

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

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

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

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



### Concepto 5487

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

(...)

ARTÍCULO 66. **RETORNOS Y REUBICACIONES.** Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, **estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos**, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

**Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.**

PARÁGRAFO 1o. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

PARÁGRAFO 2o. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.

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

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

PARÁGRAFO 2o. Una vez cese la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se modificará el Registro Único de Víctimas, para dejar constancia de la cesación a la que se ha hecho referencia en este artículo.

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

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

(...)



### **Concepto 5487**

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será4

**Concepto 5487**

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

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

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

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

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

**I. Subsidio integral de tierras;**

**II. Permuta de predios;**

**III. Adquisición y adjudicación de tierras;**

**IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;**

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

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

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

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



## Concepto 5487

*legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa.*

### 1. Planteamiento de la demanda.

Los actores consideran que las normas demandadas vulneran el Preámbulo y los artículos 1°, 2°, 13, 44, 51, 67, 93 y 229 de la Constitución Política. El fundamento de su demanda está centrado en la violación del principio de progresividad, en la prohibición de una regresividad en materia de derechos de las víctimas y en la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en lo relacionado con el desplazamiento interno.

De la expresión demandada del artículo 51 censuran que vulnera los artículos 67 y 93. Sus argumentos se centran en la prevalencia de los derechos de los niños, en el derecho a la educación y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como en la gratuidad de la educación básica primaria en los establecimientos oficiales.

De la expresión demandada del artículo 60 afirman que, por su redacción parecería que debe prevalecer siempre lo previsto en la Ley 1448 de 2011, pese a que otras normas contienen estándares de reconocimiento y protección más altos, lo que va en contra del principio de no regresividad y, por ende, de los artículos 1° y 2° Superiores. Afirman también que esta expresión es incongruente con lo previsto en el artículo 27 de la misma ley, según el cual se aplicará de manera prevalente lo previsto en tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado colombiano sobre Derecho Humanitario y Derechos Humanos.

De las expresiones demandadas del artículo 60 señalan que lo dicho sobre la oferta vulnera el principio de distinción, pues confunde las medidas de reparación a las víctimas con otras medidas de contenido, alcance y naturaleza diferente, como son las de ayuda y asistencia humanitaria y prestación de servicios sociales; y que el concepto de víctima circunscrito por la expresión “con ocasión del conflicto armado”, vulnera el derecho a la igualdad y los a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Respecto de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 61 y algunas expresiones de los artículos 66 y 67, se aduce que violan los artículos 1°, 2° y 3° de la Carta Política, porque imponen a las víctimas cargas desproporcionadas para reivindicar sus derechos.

Respecto de la expresión “*RESTITUCIÓN*”, contenida en el artículo 123 al establecer que el aseguramiento del derecho a la vivienda puede ser considerado una medida de restitución, vulnera el derecho a la igualdad y los artículos 2°, 93 y 94 de la Carta Política.

Se aduce que el artículo 125 es inconstitucional, porque contiene una medida regresiva en materia de derechos de las personas desplazadas, en contravía de lo dispuesto en la Carta sobre la protección a las personas en condiciones de debilidad manifiesta.

En relación con la expresión “por núcleo familiar” del artículo 132, referida a los beneficiarios de la indemnización administrativa, los actores consideran que impone una carga excesiva en la medida en que quien se encuentre desplazado y no haga parte de un núcleo familiar queda excluido de tal beneficio.

### 2. Problema jurídico.

Corresponde establecer si las expresiones demandadas de los artículos 51, 60, 61, 66 67, 123, 125 y 132 de la Ley 1448 de 2011, vulneran el principio de progresividad, desconocen la garantía de la efectividad de los

**Concepto 5487**

principios, derechos y deberes reconocidos por la Carta a las víctimas, y menoscaban la protección de las personas en situación de debilidad manifiesta.

**3. Aclaración previa.**

Es menester advertir que sobre la exequibilidad del concepto de víctima, definido por la Ley 1448 de 2011 existe cosa juzgada constitucional, pues de esta cuestión ya se ocupó la Corte en la Sentencia C-052 de 2012. Algo similar puede decirse del concepto de conflicto armado y de su ámbito de comprensión, de los cuales ya se ocupó la Corte en la Sentencia C-781 de 2012. Dada la existencia de cosa juzgada, y dada la similitud de los cargos de este proceso con los presentados en los ya definidos por la Corte, no queda alternativa diferente a declarar estarse a lo resuelto en dichas providencias, y así se lo solicitará el Ministerio Público a la Corte.

**4. Análisis jurídico.**

Es necesario destacar que en el caso *sub examine* se analiza la exequibilidad de una ley que establece un régimen de justicia transicional de carácter especial, como se advirtió en el Concepto 5207, rendido dentro del trámite del Expediente D-8593. En dicho concepto se dijo:

*Es menester advertir que la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, es una norma especial que difiere de las normas generales establecidas en materia de reparación patrimonial. Por lo tanto, su análisis debe hacerse dentro de este contexto.*

*Luego de estudiar el proceso de formación de la Ley 1448 de 2011, al revisar el trámite del Proyecto de ley 213 de 2010 Senado - 107 de 2010 Cámara, se puede constatar que la definición del concepto de víctima, para los efectos de esta ley, no careció de fundamento ni obedeció a una actitud caprichosa del legislador, como sostiene el actor. En efecto, desde su exposición de motivos, consignada en la ponencia para primer debate, se considera de manera explícita asuntos como la magnitud y complejidad que implica atender, asistir y reparar a las víctimas, la efectividad de las soluciones a quienes ostentan la calidad de víctimas, y la necesidad de robustecer el sistema para poder satisfacer las necesidades de las víctimas.*

*(...)*

*Al tratarse de una norma especial, tanto en sus sujetos como en su objeto, es razonable que el legislador establezca una serie de definiciones, de límites y de umbrales que permitan hacerla viable. Sin dichas definiciones, límites y umbrales, ninguna norma especial de este tipo sería viable, ya que la indeterminación y la generalización de sus destinatarios, desbordaría las posibilidades presupuestales y generaría un grave impacto a los demás cometidos propios del Estado. No debe pasarse por alto que en la ley se brinda atención, asistencia y reparación integral a personas que sufrieron daños a partir del 1° de enero de 1985, es decir, hace más de un cuarto de siglo, cuyas acciones de índole patrimonial probablemente ya no podrían ejercerse, merced a la prescripción de sus derechos o a la caducidad de sus acciones.*

En la Sentencia C-771 de 2011, la Corte reconoce el particular sentido y alcance de la justicia transicional, en los siguientes términos:

*De lo anterior se deriva que todas las situaciones presentadas en busca de la paz y la justicia deben entonces considerarse equitativamente sobre las condiciones de posibilidad de un proceso transicional, “pues ignorarlas equivale a desconocer el inmenso peso que tienen las particularidades del contexto político en el éxito o fracaso de un proceso de ese tipo”.*



## Concepto 5487

(...)

*Ciertamente, el concepto de justicia transicional es de tal amplitud que bajo esa genérica denominación pueden encuadrarse experiencias y procesos muy disímiles, tanto como lo son los países y circunstancias históricas en que ellos han tenido lugar. Sin embargo, independientemente de sus particularidades, todos ellos coinciden en la búsqueda del ya indicado propósito de hacer efectivos, al mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social.*

Estas particularidades no son indiferentes para las propias autoridades internacionales, como las Naciones Unidas, al punto de que la justicia transicional no puede asumirse como equivalente a la reparación ordinaria, pues involucra una serie de elementos políticos, jurídicos y económicos diferentes, que obedecen a la realidad de cada Estado.

En este contexto, tanto la atención como la asistencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno deben inscribirse dentro de los parámetros propios de la justicia transicional que fija la ley. El pretender desbordar estos parámetros, para convertir la justicia transicional en otra cosa, desdibuja la propia justicia transicional y pone en riesgo el principio democrático.

Diseñar un modelo normativo de justicia transicional, dadas las particulares condiciones del caso colombiano, es una tarea ardua, que entraña muchas complicaciones. Para efectuar este diseño, como para dictar cualquier ley, el Congreso de la República goza de un amplio margen de configuración legislativa, siempre y cuando no quebrante la Carta.

En cuanto a la expresión: “*y cuando estas no cuenten con recursos para su pago*”, contenida en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, constituye una discriminación injustificada el exigir a las víctimas lo que no se exige a las demás personas, para quienes la educación preescolar, básica y media en los establecimientos educativos oficiales es gratuita, conforme a lo previsto en el Decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011. Por lo tanto se solicitará a la Corte que declare la inexecutable de esta expresión.

La particular inteligencia que hacen los actores de la expresión: “*las disposiciones existentes orientadas 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, para afirmar que es regresiva y atenta contra los derechos sociales, dado que existen otras normas que son más garantistas, es desafortunada. Y lo es, porque dos normas que garantizan derechos no pueden contrariarse, ya que ambas persiguen el mismo propósito. En todo caso corresponde al operador jurídico realizar la hermenéutica normativa adecuada a cada situación concreta. En vista de estas circunstancias, el cargo no satisface el mínimo argumentativo de certeza, ya que no se dirige contra lo que la norma dice, sino contra lo que en una interpretación subjetiva se asume que dice y, por tanto, se solicitará a la Corte que se inhiba de pronunciarse sobre este cargo.

Se afirma que la expresión: “*Esta oferta siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas tiene efecto reparador,...*”, contenida en el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, desconoce el principio de distinción entre las medidas de reparación a las víctimas y las medidas de ayuda o asistencia humanitaria. Empero, esta afirmación corresponde a una lectura desprolija y errónea de la norma, pues omite mencionar el texto en el cual se hace con claridad la distinción que se echa de menos, a saber: “*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*”. En vista de esta circunstancia, el cargo no satisface el mínimo argumentativo de certeza, ya que presenta un contenido normativo mutilado, se solicitará a la Corte que se inhiba de pronunciarse sobre este cargo.



## Concepto 5487

En cuanto a la acusación contra algunas expresiones de los artículos 61 y 66, al considerar los demandantes que contienen cargas excesivas para las víctimas, se dijo previamente que el legislador, tratándose de una ley especial de justicia transicional, goza de un amplio margen de libertad para la configuración normativa, dentro de lo cual puede establecer límites y plazos.

En ese sentido no son desproporcionadas las previsiones de fijar un plazo de dos años para que las víctimas del desplazamiento se acerquen a realizar su inscripción en el subregistro de carácter público. Por lo demás, la norma deja abierta la posibilidad de una inscripción fuera del mencionado plazo, caso en el cual el funcionario indagará sobre las razones por las cuales no se realizó el subregistro dentro del mismo. Tampoco resulta desproporcionada la exigencia de declarar sobre las circunstancias de modo tiempo y lugar en que se produjo el desplazamiento ante el Ministerio Público o la sugerencia de que las víctimas del desplazamiento procuren permanecer en el sitio que hayan elegido a efecto de que el Estado pueda garantizar el disfrute efectivo de sus derechos. Lo anterior resulta de una lógica indiscutible, pues si los desplazados han escogido el sitio en el cual se le van a suministrar, a través de los distintos programas gubernamentales, las condiciones para su restablecimiento económico y social, la ley es acertada en sugerir que aquellos procuren ["procurarán"] permanecer en un sitio, por ellos escogido para recibir las ayudas requeridas para el goce efectivo de sus derechos.

El artículo 67 de la ley en cuestión, prevé que la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta cesa cuando la víctima, bien sea por atención del gobierno o por sus propios medios alcance el goce efectivo de sus derechos. La norma deja a salvo que con la desaparición de las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta no se pierde la condición de víctima, la cual se mantiene para otros efectos. En ese sentido, no surge de la disposición acusada el establecimiento de cargas gravosas, injustas o desproporcionadas para las víctimas del conflicto armado interno. Por carecer de fundamentación cierta y suficiente, se solicitará a la Corte que se inhiba de pronunciarse sobre este cargo.

Los actores demandan la expresión: "*RESTITUCIÓN*", contenida en el artículo 123 de la ley en estudio, con el argumento de que el subsidio de vivienda de acceso preferente para las víctimas afectadas por el despojo, abandono, menoscabo o pérdida de su vivienda dista de ser una medida de restitución. Esta visión es extrema, pues si bien no puede hablarse de que con el subsidio de vivienda de acceso preferente todas las dificultades de las víctimas desaparezcan, tampoco se puede asumir que se trata de una medida inútil o inane, que no contribuye en nada a la restitución a la víctima, o que no constituya una forma de reparación. Precisamente las medidas tendientes a la solución del problema de vivienda de la población desplazada, víctima del conflicto armado interno, se constituye en un mandato legal al órgano ejecutivo que de no comportar ese carácter, podría ser interpretado como un compromiso carente de prioridad y, por lo mismo, secundario respecto de las políticas públicas de vivienda y los planes y programas del Estado. En relación con los demás argumentos, debe tenerse en cuenta lo dicho previamente frente al carácter especial de la Ley 1448 de 2011 y el alcance del concepto de justicia transicional. Por lo tanto, se solicitará a la Corte que declare exequible esta expresión.

Los actores consideran que el artículo 125 de la Ley 1448 de 2011 prevé una medida regresiva en contra de las personas desplazadas, dada su situación de debilidad manifiesta. Al efecto afirman que otras normas anteriores a la citada ley como el Decreto 4911 de 2009, reconocían un equivalente a treinta salarios mínimos y, el Decreto 2190 de 2009 lo expresaba en términos de veintidós salarios mínimos. El artículo demandado prevé que la cuantía máxima del subsidio de vivienda de que trata el respectivo capítulo será el que se otorgue a los beneficiarios de vivienda de interés social. Con base en la especialidad de la norma, es menester advertir que la aplicación de la cuantía máxima del subsidio para la población desplazada, reconocida como víctima del conflicto armado interno se ajusta a la Carta Política, ya que lo dispuesto en otros ordenamientos de rango inferior no es aplicable a la población que se encuentra bajo estas dos circunstancias. Por lo demás, la propia



### **Concepto 5487**

ley en su artículo 132, dejó a salvo que las sumas adicionales al monto señalado, que se hallen contenidas en otras normas se entenderán entregadas a título de indemnización.

Respecto de la expresión “*por núcleo familiar*”, contenida en el artículo 132, el cargo carece de certeza, pues esta expresión en sí misma no excluye a ninguna persona de la posibilidad de ser reconocida dentro del registro de víctimas del conflicto armado interno. Por tanto se solicitará a la Corte que se inhíba de pronunciarse sobre este cargo.

Por último, los mecanismos de indemnización administrativa previstos en el artículo 132 de la ley en estudio, tales como el subsidio integral de tierras, la permuta de predios, la adquisición y adjudicación de tierras, la adjudicación de baldíos a la población desplazada, el subsidio de vivienda en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, y el subsidio de vivienda de interés social urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva, sí constituyen medidas de restauración en el marco de la indemnización administrativa, en la medida en que están dirigidos a solucionar la situación de vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento con ocasión del conflicto armado interno.

### **5. Conclusión.**

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte que:

- Declare ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencias C-052 y C-781 de 2012, respecto de la exequibilidad del concepto de víctima y del concepto de conflicto armado y su ámbito de comprensión, por existir cosa juzgada constitucional;
- Se INHIBA de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de las expresiones demandadas de los artículos 60, 67, 123 y 132 (la expresión: “*por núcleo familiar*,”) de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustancial de la demanda;
- Declare INEXEQUIBLE la expresión: “*y cuando estas no cuenten con recursos para su pago*”, contenida en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011;
- Declare EXEQUIBLES las demás expresiones demandadas, contenidas en los artículos 61, 66, 125 y 132 de la Ley 1448 de 2011, por los cargos analizados.

Señores Magistrados,

**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

LJMO/ACuestasA.