

## **Sentencia C-250/12**

**LIMITE TEMPORAL EN MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS**-Tiene justificación en finalidades constitucionalmente legítimas y no resulta desproporcionada frente a situaciones anteriores a las fechas fijadas por el legislador/**MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS**-Delimitación temporal

**VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Medidas de atención, asistencia y reparación integral

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Enunciado acusado tiene un contenido normativo autónomo y completo, que no depende del contenido de otras disposiciones y por tanto no requiere integración de proposición jurídica

**VICTIMA**-Evolución del concepto en el derecho internacional público

**VICTIMA**-Concepto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD Y DERECHO A LA IGUALDAD**-Jurisprudencia constitucional/**IGUALDAD**-Triple papel en el ordenamiento constitucional/**IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL**-Fundamento/**IGUALDAD**-Carece de contenido material específico/**IGUALDAD**-No protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado

**TEST DE IGUALDAD**-Jurisprudencia constitucional

**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**-Trato igual a los iguales y desigual a los desiguales

**PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Mandatos que comprende

*Del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.*

**LIMITE TEMPORAL EN MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS-  
No es desproporcionada la medida/  
LIMITE TEMPORAL EN MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS-  
Justificación**

*Existen evidentes dificultades para establecer hitos relevantes en un conflicto de larga data como el que ha sufrido Colombia. En esa medida todas las fechas adoptadas pueden ser objeto de discusión y objeciones pues implican adoptar posturas sobre su naturaleza y evolución histórica. Ante esta dificultad se podría sostener que toda delimitación temporal es inconstitucional, pues en principio las medidas de reparación de índole patrimonial deberían ser garantizadas a todas las víctimas, sin embargo, tal postura limitaría de manera desproporcionada la libertad de configuración del Legislador, además que sería abiertamente irresponsable desde la perspectiva de los recursos estatales disponibles para la reparación de los daños causados, pues generaría expectativas de imposible satisfacción que acarrarían responsabilidades ulteriores al Estado Colombiano. Es decir, implicaría el sacrificio de bienes constitucionalmente relevantes cual es en primer lugar la efectividad de los derechos de las víctimas que se pretende reparar, pues no se puede desconocer las limitaciones de los recursos estatales que pueden ser invertidos para tal propósito.*

**LIMITE TEMPORAL EN MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS**-Libre configuración legislativa en juicio de igualdad

*Es el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Precisamente por eso en el cuerpo de la providencia se inserta un extenso acápite en el que se da cuenta de las discusiones que tuvieron lugar sobre la fecha a partir del primero de enero de 1985, y como ésta fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo. Adicionalmente, de conformidad con los datos estadísticos aportados en las diferentes intervenciones es claro que las víctimas del conflicto armado interno aumentan de manera sustancial a partir de los años ochenta, y que éste se degrada especialmente a partir de esa fecha sin que sea posible establecer un momento histórico preciso que sirva de hito definitivo. Se tiene por lo tanto que el límite temporal previsto en el artículo tercero, no es una fecha arbitrariamente excluyente porque precisamente cubre la época en la cual se produjo el mayor número de violaciones a las normas de derechos humanos y de derechos internacional humanitario, el período histórico de mayor victimización.*

**VICTIMAS**-La no inclusión de aquellas anteriores a una fecha, respecto del goce de las medidas reparatorias de índole patrimonial, no las invisibiliza ni supone una afrenta adicional a su condición

**JUSTICIA TRANSICIONAL**-Límites temporales

**VICTIMAS**-Tratamiento diferenciado entre dos grupos

**LIMITE TEMPORAL EN MEDIDAS PREVISTAS A FAVOR DE LAS VICTIMAS**-Idoneidad para garantizar la sostenibilidad fiscal

**LIMITE TEMPORAL RESPECTO DE LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS**-No resulta desproporcionada la medida

**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA**-Alcance

*Sobre la seguridad jurídica se consigna en la sentencia T-502 de 2002: “3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos*

jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo) // 4. La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general // Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De

*ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso”.*

Referencia: expedientes D-8590, D-8613 y D-8614 acumulados.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 y el artículo 75 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:

Germán Calderón España

Aníbal Carvajal Vásquez

Fernando Antonio Vargas Quemba

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012)

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

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Germán Calderón España (Expediente D-8590), Aníbal Carvajal (Expediente D-8613) y Fernando Antonio Vargas Quemba (Expediente D-8614) solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 3 y del artículo 75 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”*. En la sesión de Sala Plena llevada a cabo el seis (6) de julio del año en curso se resolvió acumular las demandas para que fueran tramitados de manera conjunta y decididas en la misma sentencia.

Mediante auto de veinticinco (25) de julio de dos mil once (2011) las demandas fueron admitidas, en la misma providencia el Magistrado sustanciador ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación y decidió comunicar la iniciación de este proceso al Presidente del Congreso; al Presidente de la República; al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Director; para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, se pronunciaran indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado.

En la misma providencia solicitó al Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que rindiera un informe sobre la historia del conflicto armado en Colombia. Así mismo, invitó al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Movimiento de Crímenes de Estado, a De Justicia, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, a la Fundación País Libre, a CODHES, a ASFADDES, a REDEPAZ, y a las facultades de historia de las Universidades Nacional de Colombia, de los Andes y Javeriana; para que, de estimarlo conveniente, intervinieran en el proceso. Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto correspondiente.

Posteriormente, mediante auto de doce (12) de septiembre de 2011, se dio continuación al trámite del proceso y se invitó a la Corporación Nuevo Arco Iris, a la Pastoral Social, a la Iniciativa de Mujeres por la Paz, a Viva la Ciudadanía, al Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado –MOVICE y a la Fundación Social; para que, de considerarlo oportuno, presentaran escrito de intervención e indicaran las

razones que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de los enunciados normativos demandados

Dentro del término de fijación en lista fueron allegados al expediente los escritos de intervención presentados por los ciudadanos (i) Freddy A. Guerrero Rodríguez docente investigador del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana; (ii) Pablo Felipe Robledo del Castillo, Viceministro del Ministerio de Justicia y del Derecho; (iii) Cristina Pardo Schlesinger, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República; (iv) Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Colombiana de Juristas; (v) Marlon Andrés Bernal Morales, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (vi) Lina Quiroga Vergara en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (vii) Diego Andrés Molano Aponte, Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional –Acción Social; (viii) Pedro Santana Rodríguez, Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía y (viii) Helberth Augusto Choachí González. Posteriormente fueron presentados los escritos de intervención suscritos por: (i) Sergio Bolaños Cuellar, Decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia; (ii) Monseñor Héctor Fabio Henao Gaviria, Director del Secretariado Nacional Pastoral. El veinticuatro (24) de octubre del año pasado fue radicado en la Secretaria General de esta Corporación el concepto emitido por el Procurador General de la Nación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## **1. Disposiciones demandadas**

A continuación se transcriben subrayados los enunciados normativos demandados.

LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

PARÁGRAFO 4o. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

## **2. Las demandas**

A juicio de los actores los enunciados normativos subrayados, contenidos en el artículo 3 y en el artículo 7 de la Ley 1148 de 2011 vulneran el artículo 13 constitucional, por ser contrarios al principio de igualdad y al derecho a la igualdad. Si bien se trata del cargo común formulado en las tres demandas acumuladas cada actor esgrime razones específicas que serán expuestas a continuación.

El ciudadano Germán Calderón España (Expediente D-8590) sostiene que la expresión *a partir del 1o de enero de 1985*, contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 vulnera el principio de igualdad porque excluye a quienes fueron víctimas antes de esa fecha de las medidas de reparación establecidas en dicho cuerpo normativo, de esa vulneración se desprende la trasgresión del derecho a la igualdad de aquellos sujetos excluidos de los beneficios contemplados en la ley.

Igualmente afirma que el enunciado *entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley*, contenido en el artículo 75 del mismo cuerpo normativo, infringe el principio de igualdad, porque no incluye a las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadoras de baldíos

que fueron despojadas u obligados a abandonarlas con anterioridad a esa fecha, lo que a su vez ocasionaría una trasgresión del derecho a la igualdad de quienes no fueron incluidos puesto que no podrían invocar las disposiciones previstas en la Ley 1448 para solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Expone que la igualdad tiene en el ordenamiento jurídico el carácter de valor, principio y derecho fundamental y por lo tanto se convierte en un límite a la libertad de configuración legislativa, considera que los preceptos acusados infringen el derecho a la igualdad porque establecen un trato diferenciado con fundamento en una fecha arbitraria, pues el conflicto armado colombiano data de los años sesenta del siglo pasado. Posteriormente presentó una adición a la demanda en la cual se refiere a la libertad de configuración del legislador y señala que en todo caso tal facultad está sujeta a límites pues no puede ser ejercida de manera irrazonable y desproporcionada, como considera que sucedió en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011, al fijarse límites temporales inicuos a las medidas de reparación previstas en la ley y al derecho a la restitución de predios.

El ciudadano Aníbal Carvajal Vásquez (Expediente D-8613) sostiene que la expresión *a partir del 1o de enero de 1985*, contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, vulnera el principio de igualdad porque **“de la totalidad de personas víctimas del conflicto armado en Colombia únicamente el legislador reconoció como víctimas a quienes sufrieron un daño a partir del 1º de enero de 1985 (...) privando de dicho reconocimiento y los beneficios indemnizatorios que ello trae a las personas que sufrieron un daño por hechos acontecidos con anterioridad al 1º de enero de 1985 (...)”** (negritas y subrayas originales).

Considera que la fecha señalada es un criterio arbitrario de diferenciación y que constituye una nueva afrenta simbólica para las víctimas anteriores a ese momento histórico además de privarlas de la posibilidad de reclamar los perjuicios padecidos.

Respecto del enunciado *entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley* contenido en el artículo 75 del mismo cuerpo normativo, alega que infringe el principio de igualdad, porque los despojados con anterioridad a esa fecha *“quedan excluidos de la posibilidad de recuperar las tierras de las cuales fueron otrora expulsados de manera ilegítima”*. Más adelante añade: *“se hace evidente que el Legislador pretende tomar el Universo de personas que fueron despojadas de sus predios a raíz del conflicto armado interno en Colombia y facilitarles SOLO A UN GRUPO DE ELLOS (...) recuperar material y jurídicamente sus predios, sin que*

*exista una razón moral, legal o constitucionales que permita aplicar una discriminación negativa o positiva al interior del grupo de personas que buscan retornar al lugar donde nunca debieron haber sido desterrados por los grupos al margen de la ley” (mayúsculas originales).*

El ciudadano Fernando Antonio Vargas Quemba (Expediente D-8614) sostiene que la limitación temporal contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 vulnera el principio de igualdad porque *“reconoce la existencia del conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1985, lo que no sólo es un sesgo inaceptable que contraviene la verdad del conflicto y la memoria histórica, sino que invisibiliza mas de 30 años de víctimas anteriores a la fecha caprichosamente consignada en el artículo 3 de la ley demandada, al tratarse del mismo conflicto armado interno que generó miles de víctimas en los años anteriores (...)”*. Afirma que la vulneración del principio de igualdad resulta evidente porque el precepto acusado *“beneficia unos y discrimina otros de idéntica condición, víctimas del mismo conflicto armado”*.

Expone que el conflicto armado en Colombia data de una fecha anterior al primero de enero de 1985, y tuvo origen en el enfrentamiento entre las guerrillas comunistas y las fuerzas estatales desde los años cincuenta. Hace mención de distintos episodios históricos para justificar esta postura, explica que desde los años cincuenta las FARC se constituyen como un grupo armado y emprenden acciones contra la población civil en el Tolima y los Llanos Orientales, razón por la cual desde esa fecha es posible identificar las víctimas del conflicto armado interno. Considera que a pesar de no existir un registro detallado de quienes sufrieron daños durante el período previo al primero de enero de 1985, esa no es una razón suficiente para excluirlos de la titularidad de las medidas de reparación previstas en la Ley 1148 de 2011.

Entiende que las mismas razones justifican la inconstitucionalidad de la fecha contemplada en el artículo 75 demandado, porque se trata de un precepto que da origen a un trato diferenciado injustificado, que desconoce el derecho a la restitución de quienes fueron víctimas del despojo de tierras por parte de las guerrillas comunistas antes del primero de enero de 1991.

### **3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.**

Debido a las numerosas intervenciones que fueron allegadas al expediente, a continuación se agrupan en dos acápite los principales argumentos expuestos por los intervinientes.

### 3.1. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable de las disposiciones acusadas.

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Pedro Santana Rodríguez, Helberth Augusto Choachí González, Sergio Bolaños Cuellar, Monseñor Héctor Fabio Henao y Freddy A. Guerrero Rodríguez, presentaron escritos mediante los cuales solicitaron la declaratoria de inexecutable de las disposiciones acusadas, con fundamento en las siguientes razones:

- En primer lugar hacen referencia a la fecha señalada en el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011 y manifiestan que a pesar de no existir una base de datos única donde aparezca registrada esta información, si se acude a distintas fuentes bibliográficas es posible demostrar *“la efectiva existencia de víctimas de violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, previas al año 1985, que como tal, deben ser incluidas en la mencionada ley.”*<sup>1</sup>
- Señalan que *“[a]l establecer el artículo 3 en su inciso primero que se consideran víctimas, para los efectos de la ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, lo que establece el legislador es una negación al reconocimiento como víctima. Sumado a esto, al establecer en el párrafo 4 del mismo artículo que estas personas tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la ley, pero no como víctimas individuales, que han sufrido un daño, sino como parte del conglomerado social, lo que establece el legislador es una limitación al alcance, en específico, de los derechos a la verdad, a la reparación simbólica y a las garantías*

<sup>1</sup> Escrito del ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, folio 201 Cuaderno 1 del expediente Por ejemplo, indica el interviniente que en el apéndice titulado “Intensidad del conflicto armado y las iniciativas de paz (1978 2003)” del *Texto Movimiento por la Paz en Colombia 1978 — 2003*, se consignan las siguientes cifras desde 1978 hasta el año 1984 construidas a partir del texto: “Los modelos de Represión”, en *Solidaridad*, No. 100, 1998:

Año	Muertos en combate	Asesinatos políticos	Desapariciones forzadas	Víctimas civiles	Total de víctimas	Secuestros
1978	24	96	6	102	126	59
1979	50	105	23	128	178	29
1980	21	92	4	96	117	44
1981	95	269	101	370	465	99
1982	69	525	130	655	724	136
1983	173	594	109	703	876	167
1984	225	542	122	664	889	299
TOTAL	657	2223	495	2718	3375	883

*de no repetición, respecto a las personas que sufrieron graves violaciones antes de 1985.*”<sup>2</sup>

- Reconocen la necesidad de establecer criterios técnicos y cronológicos precisos que permitan la aplicación de la ley y que “*restrinja los posibles abusos de una victimización oportunista que carezca de fundamentos reales*”<sup>3</sup>, no obstante consideran que dichos criterios tendrán hondos impactos socioculturales y de discriminación sobre el conglomerado social, razón por la cual el establecimiento de un límite temporal “*debe (...) representar no sólo las necesidades técnicas de la aplicación sino una reflexión rigurosa y sostenida sobre la genealogía y las facetas del conflicto armado colombiano. En ese sentido, es necesario que el gobierno alimente su visión sobre nuestra guerra mediante los aportes de la academia y de la disciplina histórica de manera que su interpretación de la realidad no se limite a los episodios contemporáneos y a los intereses prevalecientes en ellos, sino que adopte un enfoque más comprensivo que descifre los signos de nuestra tragedia en el devenir de nuestra sociedad.*”<sup>4</sup>
- Señalan que la fecha consignada en el artículo 3 de la Ley 1148 de 2011 no corresponde a la cronología del conflicto armado en Colombia reconocida por el Gobierno colombiano y citan la página web oficial de la Presidencia de la República en la cual se puede consultar la siguiente referencia: “*A partir de 1960 la influencia comunista dio un carácter diferente al conflicto. Miles de familias abandonaron sus tierras y se organizaron en las montañas en donde muchas se establecieron como grupos armados. La violencia comenzó a manifestarse como el enfrentamiento entre las guerrillas de orientación marxista leninista y las fuerzas armadas. El ELN (Ejército de Liberación Nacional) surge en 1965, el EPL (Ejército Popular de Liberación) surge en 1967 y finalmente en 1973 hace su primera aparición el M-19. En 1974 finalizó el Frente Nacional y se retornó al sistema de libre elección. En este período el contrabando y el narcotráfico empiezan a consolidar sus acciones en el país. En el período presidencial 1982-1986 se llevan a cabo las primeras negociaciones de paz con los grupos guerrilleros, estas dan los primeros resultados con la desmovilización del M-19 y el EPL durante la administración de Virgilio Barco (1986-1990)*”<sup>5</sup>. Consideran, por lo tanto, que “*el Gobierno reconoce que existe una continuidad entre los diferentes*

---

<sup>2</sup> Intervención del ciudadano Gustavo Gallón Giraldo folio 202, cuaderno 1 del Expediente.

<sup>3</sup> Intervención del ciudadano Sergio Bolaños Cuellar, folio 366 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>4</sup> Ibidem, folio 367 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>5</sup> Citado en la Intervención del ciudadano Sergio Bolaños Cuellar, folio 366 Cuaderno 1 del expediente.

*episodios históricos del conflicto armado, aunque sus etapas muestren facetas distintas*”<sup>6</sup> y que por lo tanto la limitación temporal prevista en el artículo demandado resulta contraria a la realidad histórica reconocida por el Gobierno colombiano.

- Sugieren que la fecha del primero de enero de 1985 es arbitraria porque existen otras fechas que pueden servir como hitos en cuanto a la titularidad de las medidas de reparación contempladas en la Ley 1148 de 2011, tales como el seis de septiembre de 1978, cuando se promulga el Decreto 1923 del mismo año, conocido como el Estatuto de seguridad o incluso el 24 de diciembre de 1965 cuando entró en vigor el Decreto 3398, señalado en varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un referente temporal dentro del conflicto armado en Colombia.
- Proponen que la limitación temporal prevista en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 sea sometida a un juicio estricto de igualdad porque supone *“una afectación negativa para personas, a las que la Constitución reconoce iguales derechos y, que se encuentran en estado de debilidad manifiesta al haber estado sometidas a graves crímenes (...) y que en esa medida son titulares de especial protección.”*<sup>7</sup>
- Manifiestan que la finalidad de la limitación temporal respecto de las medidas previstas para la reparación de las víctimas del conflicto armado no aparece consignada en el texto de la ley y para identificarla resulta necesario indagar en los debates adelantados durante el trámite legislativo. Destacan que en el proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno Nacional no se establecía un límite temporal a la titularidad de las medidas diferentes a la restitución de predios pero que a partir del segundo debate en la plenaria de la cámara se propusieron distintas fechas y finalmente fue adoptado el primero de enero de 1985. Indican que al parecer argumentos de índole presupuestal y económica llevaron a adoptar esta decisión. Asumen entonces que la finalidad que persigue la limitación temporal señalada en el artículo tercero demandado es la sostenibilidad fiscal.
- Explican que *“en el marco de la normatividad general del Estado se encuentran reglas que establecen derechos y otras reglas que se refieren más a temas de estructura estatal y de funcionamiento, incluidas las reglas sobre “el régimen económico y de hacienda pública”. El sistema jurídico vigente surge de la conjugación de estas reglas. Las reglas fiscales son la regulación que en materia de recursos para el funcionamiento y operatividad del Estado se*

---

<sup>6</sup> Ibidem, folio 367 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>7</sup> Intervención del ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, folio 213 Cuaderno 1 del expediente.

*incluyen en la parte orgánica de la Constitución. Ellas deben guardar un sentido armónico con el conjunto de normas establecidas en la Carta, esto es con los principios fundamentales, con los derechos constitucionales y con las demás normas orgánicas. Por ello su uso como argumento para justificar una medida debe garantizar que dicho sentido armónico no se rompa, pues ello implicaría un desconocimiento de los mandatos de la Constitución”*<sup>8</sup>.

- *Aprecian que en el caso concreto de la Ley 1448 de 2011 los principios y derechos cuya efectividad está en juego son los derechos y libertades individuales, la dignidad humana, la vida, la integridad, el acceso a la justicia, a un recurso efectivo, a la verdad, a la reparación y a la justicia de los que son titulares las personas que hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, y estiman que éstos resultan afectados de manera desproporcionada con fundamento en una limitación temporal que persigue una finalidad de índole económica y presupuestal.*
- *Sostienen que la libertad de configuración del legislador está limitada por los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y que las decisiones de carácter económico deben estar subordinadas a la primacía de los derechos de las víctimas*  
*Agregan: “[l]a obligación de garantizar plenamente los derechos a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de crímenes atroces tiene un origen constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos (Arts. 1, 2, 12, 29, 93, 229, 250 numerales 6 y 7 Constitución Política). En este sentido, negar los derechos de las víctimas por razones económicas es una violación del derecho al acceso a la justicia y de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por Colombia, además de una excusa inamisible y meramente utilitarista que lesiona la dignidad de las víctimas. No es posible oponer razones económicas para eludir obligaciones estatales en relación con los derechos de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario.”*<sup>9</sup>
- *Concluyen que “siendo el objeto de la ley (Art. 1) establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas, dentro de lo que la ley refiere como “un marco de justicia transicional”, medidas que “posibiliten hacer efectivo el goce de*

---

<sup>8</sup> Ibidem, folio 214 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>9</sup> Idem, folio 215 Cuaderno 1 del expediente.

*sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales", no se reconoce la existencia de un fin constitucionalmente válido (en sentido estricto) que pueda alegarse para proponer: (i) ni que el paso del tiempo niega o limita los derechos de las personas que han sufrido estas violaciones, (ii) ni que por razones presupuestales, el paso del tiempo después de ocurrida una violación a derechos humanos o graves infracciones al derecho internacional humanitario es un criterio que autorice válidamente al legislador a darles a ciertas víctimas (aquellas que sufrieron crímenes atroces hace varios años) un trato diferenciado. Siendo la medida por esto desproporcionada respecto al derecho a la igualdad, es inconstitucional.”<sup>10</sup>*

- Cuestionan la constitucionalidad del artículo 75 porque consideran que el límite temporal previsto en esta disposición vulnera el derecho a la restitución de las víctimas de despojo de predios. Manifiestan que esta fecha fue adoptada para garantizar la seguridad jurídica bajo el entendido que no podían ser revisadas las decisiones judiciales que declaran la pertenencia de predios rurales en virtud de la figura de la prescripción extraordinaria adquisitiva del dominio. Empero, consideran que este argumento no resulta coherente si se tiene en cuenta que el Código Civil fue modificado por la Ley 791 de 2002 y el plazo para la prescripción extraordinaria fue reducido a diez años, y que además *“parte del carácter irrevocable de las sentencias que dan lugar al reconocimiento de la propiedad de terceros por prescripción adquisitiva en virtud de la posesión que éstos ejercían sobre un bien afectado por la violencia, lo cual no es acertado. El proceso de restitución debe estar diseñado precisamente para abordar la complejidad del despojo y en particular, debe contribuir a que ciertas figuras procesales y sustanciales de la normatividad civil que se han identificado como funcionales al despojo de tierras y territorios afectados por la violencia y graves violaciones a los derechos humanos, sean inaplicadas, o en otras palabras para que el juez de la restitución tenga la facultad de negar la oposición de un tercero cuando éste busca justificar una relación jurídica con el bien objeto de restitución, en virtud de una de esas figuras jurídicas, entre las cuales se cuenta, precisamente, la posesión irregular entendida como la posibilidad de adquirir el dominio de un bien aún en aquellos casos en los que la posesión se deriva de*

---

<sup>10</sup> Idem, folio 218 Cuaderno 1 del expediente.

*la fuerza, el dolo o la violencia a través de la prescripción extraordinaria”<sup>11</sup>.*

### **3.2. Intervenciones en favor de la exequibilidad de las disposiciones demandadas.**

Presentaron escritos en defensa de la constitucionalidad de los preceptos acusados representantes de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y de los Ministerios de Agricultura, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. Los argumentos esgrimidos fueron los siguientes:

- Plantearon la ineptitud sustancial de las demandas. Expusieron que los actores formularon cargos relacionados con la supuesta vulneración del derecho a la igualdad que no reúnen los requisitos exigidos para dar lugar a un pronunciamiento de fondo, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia constitucional. Consideran que el actor del Expediente D-8590 se limitó “*a señalar de manera abstracta e imprecisa que el establecimiento de una fecha para el reconocimiento como víctima en el marco de la Ley 1448 de 2011, comporta per se una violación al derecho fundamental a la igualdad de la personas que se hallan por fuera de dicha situación de hecho, para lo cual, parte de apreciaciones personales y subjetivas carentes de fundamentos constitucionales, y por tanto, no cumple con la carga argumentativa mínima para una comparación de la disposición atacada frente a la norma superior*”<sup>12</sup>, agregan que el demandante alegó que la fecha consignada en el artículo primero era desproporcionada e irrazonable sin exponer las razones que justifican tal aseveración, pues aludió a unas referencias históricas descontextualizadas según las cuales el conflicto armado en Colombia data de los años sesenta sin aportar elementos probatorios que justificaran tal aserto. Añaden que el demandante no integró una proposición jurídica completa pues consideran que la fecha consignada en el artículo primero no resulta relevante para adelantar un juicio de igualdad, porque esta disposición prevé que la Ley 1448 de 2011 se aplicará a las víctimas que hayan sufrido daños por hechos posteriores al primero de enero de 1985, en esa medida el trato diferenciado injustificado se configuraría con la combinación de esta previsión con cada una de las disposiciones posteriores de la

---

<sup>11</sup> Intervención de Monseñor Héctor Fabio Henao, folio 378 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>12</sup> Escrito presentado por el representante de Acción Social, folio 178 Cuaderno 1 del expediente.

ley que configuran una regulación especial en materia de reparación, afirman que la Corte Constitucional no puede subsanar este defecto de manera oficiosa y se debe declarar inhibida. En cuanto al Expediente D-8614 refieren que *“aunque el actor plantea ciertos elementos útiles para el juicio de constitucionalidad por vulneración al derecho a la igualdad, tales como el elemento diferencial, los grupos de personas que se están comparando y de manera somera el presunto trato desigual, en manera alguna analiza la eventual materialización de la vulneración, es decir, la divergencia entre la norma acusada y el texto constitucional, ni mucho menos cuestiona la razonabilidad, proporcionalidad o finalidad de la disposición”*<sup>13</sup>. Finalmente, sostienen que la demanda correspondiente al expediente D-8614 contiene numerosas referencias a la evolución histórica del conflicto armado en Colombia, empero dicha argumentación no resulta pertinente para el análisis de constitucionalidad por vulneración del derecho a la igualdad, de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Constitucional.

- Exponen que la Ley 1448 de 2011 es una ley de justicia transicional y que en el caso colombiano *“el término “transición” debe ser entendido (...) primordialmente como la transición de una situación de conflicto a una de paz. Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad, puesto que el conflicto perdura en el tiempo y sus diferentes capítulos se van cerrando de manera gradual, como ocurrió con la desmovilización de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia. Esa gradualidad se convierte en un reto enorme para la satisfacción equilibrada de los derechos de las víctimas, puesto que en unos casos sus victimarios se han desmovilizado y en otros no. Esto significa que en el caso de Colombia no hay un único momento transicional sino varios momentos transicionales con el cierre gradual de diversos capítulos de la violencia.”*<sup>14</sup>
- Opinan que la Ley 1448 de 2011 debe ser entendida como el esfuerzo histórico más significativo e incluyente en el tránsito hacia la paz, y por lo tanto el órgano legislativo cuenta con un margen de apreciación para definir todos los aspectos relativos al concepto de víctima, y en general, a la atención y reparación en el marco de una justicia transicional pues *“[l]a Constitución no señala fórmulas precisas para ello, porque aquellas decisiones*

---

<sup>13</sup> Ibidem, folio 218 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>14</sup> Intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, folio 168 Cuaderno 1 del expediente.

*corresponden a momentos históricos, sociales y políticos que deben ser evaluados por los órganos políticos, principales responsables de la conformación del ordenamiento jurídico de nuestro país”* (negrillas originales). Consideran que el Legislador estaba habilitado para señalar límites temporales al concepto de víctima para efectos de la reparación, y que los plazos señalados en las disposiciones demandadas son necesarios para garantizar la seguridad y certeza jurídica, el debido proceso, el principio de celeridad, la eficacia del derecho sustantivo y para hacer efectivo el principio de igualdad procesal.

- Exponen que la violencia que se ha registrado en Colombia durante las últimas décadas ha tenido distintos contextos, escenarios, tipos y significados y ha sufrido cambios permanentes de su dinámica e intensidad, por lo tanto no era posible expedir una legislación que abarcara todas sus formas. Por tal razón consideran que era necesario delimitar en el tiempo los efectos generados por la violencia. Textualmente sostienen que *“[l]a fijación y reconocimiento desde la década de los años ochenta del Conflicto armado, obedece tanto al conceso como el esfuerzo analítico y el producto de los aportes de fuentes documentales de datos, la participación de los actores y voceros representativos de las diferentes fuerzas y organizaciones sociales, económicas, culturales, políticas, y los aportes teóricos de quienes dentro y fuera del país han venido pensando sobre esta situación de violencia y, en general, sobre la temática de la violencia en la humanidad, para establecer que en la señala década se evidencia con mayor intensidad la presencia del conflicto y la situación de extrema vulnerabilidad en diversos sectores que generó como consecuencia víctimas de la violencia.”*<sup>15</sup>
- Hacen referencia a los programas masivos de reparación en los siguientes términos: *“las medidas en ellos contenidas buscan abarcar un universo amplio y complejo de víctimas al cual se enfrentan, no sólo buscando la satisfacción de los reclamos individuales, sino también reconociendo a las víctimas y fortaleciendo la confianza de los ciudadanos y la solidaridad social. En este sentido, las reparaciones apoyan otros fines y medidas de la justicia transicional y tienen en cuenta el contexto en el cual se encuentran los Estados, recogiendo una necesidad pública o colectiva de reconstruir o fortalecer el Estado de Derecho, y ampliando la noción de justicia. Por otra parte, la implementación de programas masivos de reparación, en lugar de la resolución judicial caso por caso, tratándose de violaciones*

---

<sup>15</sup> Escrito presentado por el representante de Acción Social, folio 179 Cuaderno 1 del expediente.

*masivas y sistemáticas a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, garantiza a las víctimas un acceso equitativo a las medidas contempladas en el programa, sin la necesidad de someterse a juicios largos que pueden no conducir a la reparación y sin el riesgo de generar situaciones de desigualdad en las reparaciones reconocidas que puedan tener un efecto divisorio entre las víctimas, pues aún cuando en general la equidad no exige tratamiento igual, en casos de abuso sistemático en el cual la gente siente que es víctima del mismo sistema y en el que está siendo reparada a través de los mismos procedimientos y más o menos simultáneamente - lo cual hace particularmente probable que compare los resultados - esto se convierte en un grave problema”.*<sup>16</sup>

- Manifiestan que el proceso de creación de la Ley 1448 de 2011 y el desarrollo del concepto de víctima contenido en la misma obedecen al esfuerzo conjunto del Legislador y la participación ciudadana, para lo cual se escucharon las voces de líderes y representantes de diferentes organizaciones sociales y de derechos humanos, actores y voceros representativos de las diferentes fuerzas y organizaciones sociales, económicas, culturales y políticas, respetando así la dignidad de las víctimas, reconociéndolas como sujetos de derechos y no solo como objetos de asistencia. Afirman que la *“fijación del concepto de víctima es el fruto del consenso general de la población más representativa, siendo atendida por el Legislador, en conjunto con el análisis, socio - temporal de la época de mayor violencia en el territorio nacional y a través del cual, se reflejaron los horrores de la guerra en ciudadanos y ciudadanas que se convirtieron en víctimas de esta violencia.”*<sup>17</sup>
- Hacen referencia a los deberes estatales respecto a las víctimas del conflicto armado interno, pero entienden que el Legislador puede establecer criterios para determinar el ámbito y el monto de la indemnización, postura que afirman ha sido reconocida por la Corte Constitucional. Precisan que el derecho a la reparación integral de las víctimas no es absoluto, por ende puede ser limitado y debe ser objeto de configuración normativa, ámbito que consideran no puede ser objeto de control pues el juez constitucional no puede suplantar al legislador en la apreciación de los intereses en juego y en el diseño de la justicia transicional.

---

<sup>16</sup> Intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, folio 180 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>17</sup> Escrito presentado por el representante de Acción Social, folio 182 Cuaderno 1 del expediente.

- Explican que una ley de justicia transicional es una norma especial que crea de mecanismos en materia de verdad, justicia y reparación para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos en el marco de un conflicto armado interno, por lo tanto su ámbito de aplicación temporal debe ser definido claramente por el Legislador, en ejercicio de su potestad de configuración.
- Hacen referencia a otras experiencias de justicia transicional y exponen de manera detallada los casos de Sudáfrica, Perú, Guatemala, Alemania y Argentina. Del análisis de estos casos concluyen que cada país ha adoptado distintos mecanismos de reparación, algunos han privilegiado las compensaciones de carácter económico, mientras que otros han dado mayor relevancia a las formas simbólicas, sin embargo, constatan que en todos los casos se han establecido límites temporales a la aplicación de las medidas especiales dirigidas a satisfacer los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, los cuales estaban asociados a los periodos donde se ejerció mayor violencia contra la población civil o el conflicto se degradó especialmente.
- Indican que no les cabe razón a los demandantes cuando señalan que las limitaciones temporales establecidas en la Ley 1148 tienen exclusivamente un criterio económico, y por lo tanto privilegian criterios económicos sobre el derecho de las víctimas a ser reparadas. Aclaran que quienes razonan de esta manera *“[n]o sólo desconocen que la sostenibilidad fiscal es el único que instrumento capaz de garantizar que la equidad se materialice realmente, mediante la existencia real y efectiva de recursos que permitan garantizar el ejercicio pleno de los derechos de todos los colombianos, sino que adicionalmente relativizan la importancia de un criterio de rango constitucional que establece un criterio de acción aplicable a todos los poderes públicos, incluido el Legislativo.”*<sup>18</sup>
- Respecto de la fecha señalada en el artículo tercero de la Ley 1148 de 2011 (el primero de enero de 1985) explican que esta fecha no define el concepto de víctima sino que establece un límite temporal en cuanto a ciertas medidas de reparación. Anotan que esta fecha fue el fruto de un amplio proceso deliberativo al interior del Congreso de la república como puede constatarse de la lectura de las Gacetas del Congreso que dan cuenta del iter legislativo.
- Explican que la inclusión de la frase *con ocasión del conflicto armado interno* en este precepto implica no solo el reconocimiento del tipo de transición en el cual se encuentra Colombia, y la

---

<sup>18</sup> Escrito de intervención presentado por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 260 Cuaderno 1 del expediente.

necesidad de que los mecanismos de justicia transicional faciliten esta transición, sino que pone de manifiesto que *“el legislador comprendió que era necesario limitar el universo de víctimas beneficiarias de esta Ley a aquellas que hubiesen sufrido daños causados con ocasión del conflicto armado interno”*<sup>19</sup>. Añaden que *“antes que una medida de sostenibilidad fiscal, esta limitación responde a la necesidad de ofrecer una política pública especialmente dirigida a esas víctimas en particular. El riesgo de abrir de manera indeterminada el universo de beneficiarios es que el programa de reparaciones se convierta en un Estado de bienestar que atienda a los sectores más vulnerables de la sociedad, pero que pierda de vista el efecto reparador. En Colombia, la necesidad de recurrir a medidas transicionales en lugar de recurrir a la justicia ordinaria sólo encuentra justificación en el esfuerzo por superar los efectos de la violencia masiva de las últimas décadas, cerrar el ciclo y consolidar la paz. Parte esencial de ese esfuerzo es el reconocimiento de las víctimas d esa violencia mediante la restitución de sus derechos con unas medidas de excepción. Y la descripción más ajustada de esa situación que se pretende superar para poder cerrar el ciclo y pasar la página, como bien lo definió el legislador es la del conflicto armado interno.”*<sup>20</sup>

- Acotan que sin un marco de referencia claro, como la expresión *conflicto armado*, para justificar y delimitar las medidas transicionales y sin un límite temporal la ley podría tener cuatro efectos perversos: *“primero, el país quedaría en una situación de permanente transición: no habría un criterio para determinar cuándo se cierra el universo de víctimas. El segundo no es menos grave: el debilitamiento del sistema judicial ordinario por cuenta de la existencia de un sistema paralelo de justicia transicional. Tercero: el espectro de violaciones que una autoridad judicial o administrativa podría considerar una grave violación y que podrían ser objeto de reparación sería totalmente indeterminado, lo que le restaría efecto reparador. Y cuarto, cualquier violación que ocurriera, con independencia de que aún existiera o no un conflicto armado, podría ser objeto de reparación (...) De no fijar límites sustanciales y temporales el efecto final podría terminar siendo el contrario del que se busca a través de la ley: una caracterización permanente y sin fin de una parte la población como “víctimas”, prolongando por décadas la lógica del conflicto. La limitación del universo de víctimas para los efectos de la ley,*

---

<sup>19</sup> Ibidem folio 262.

<sup>20</sup> Intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, folio 178 Cuaderno 1 del expediente.

*resulta no sólo legítima constitucionalmente, sino necesaria para garantizar una transición responsable hacia la paz.*"<sup>21</sup>

- Explican que en todo caso las víctimas de hechos anteriores a 1985 accederán a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición, es decir, la ley prevé una serie de acciones en su favor y la comunidad para la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos vulneradores de derechos humanos, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.
- En lo que hace relación al artículo 75 demandado los intervinientes explican detenidamente el fenómeno de la violencia asociado a los grupos paramilitares y narran que el despojo de tierras, como un mecanismo de la lucha armada, se agravó en los años noventa. Sobre el particular se consigna en la intervención del Ministerio de Agricultura: *“[a]unque los grupos paramilitares existen desde 1982, desde 1997 surgió una coordinación nacional con el propósito de expandir dominios territoriales y controlar los recursos de poder de las regiones, que se identificó como Autodefensas Unidas de Colombia, -AUC-. El modelo operativo de la expansión de las AUC fue la celebración de acuerdos con grupos de propietarios regionales, para que éstos financiaran la creación de nuevas autodefensas, con el entrenamiento y la dirección inicial de combatientes experimentados de las AUC y el reclutamiento de militantes locales, para conformar los bloques en las nuevas regiones. Este modelo, con muy poca coordinación central, llevó implícito el surgimiento de nuevos jefes que acumularon poder individual, en la medida que pudieron organizar la transferencia de rentas por narcotráfico, extorsión y robo para la financiación de ejércitos privados (...) Los dominios paramilitares incluyeron, en sus formas desarrolladas, reorganizaciones de la población, al expulsar a propietarios y campesinos para apropiarse de la tierra y también al reasentar en una parte de ellas a combatientes propios, en pago de servicios, para configurar bases sociales afines al dominio paramilitar. Así, el control de la tierra asumió varias formas, desde la transferencia forzada de títulos bajo coacción a nombre del comandante o mando medio implicado, el corrimiento de cercas para englobar predios de desplazados, el uso de testaferros o familiares para ocultar la titularidad, hasta la adjudicación de parcelas a combatientes campesinos, muchas veces desplazados de otra región por las guerrillas. Todas estas formas de*

---

<sup>21</sup> Ibidem, folio 179 Cuaderno 1 del expediente.

*expropiación fueron posibles por la intimidación, corrupción o subordinación de las autoridades nacionales y locales, encargados de velar no solo por el cumplimiento de reglas formales sino también de la buena fe y la legalidad de las transferencias de propiedad.”*

- Explican que la limitación temporal establecida en el artículo 75 de la Ley 1448 no es arbitraria, pues su finalidad es garantizar la seguridad jurídica mediante la determinación de un límite temporal para el ejercicio del derecho a la restitución, tal como aparece previsto en el cuerpo normativo demandado. Afirman que modificar la fecha establecida por la ley “*abriría una brecha a la seguridad jurídica de la propiedad al permitir cuestionar los derechos adquiridos hace más de 20 años, que es la mayor prescripción adquisitiva existente.*”<sup>22</sup>
- Indican que la fecha plasmada en el artículo 75 proviene de factores objetivos cuales son: (i) la mayoría de los estudios sobre el conflicto armado señala que a partir de 1990 la expulsión y el despojo de tierras se convierte en un mecanismo empleado regularmente por las organizaciones paramilitares contra la población civil; (ii) los registros de casos de despojo y expulsión datan de los años noventa, de manera tal que sobre las fechas anteriores no hay certeza y se dificulta aplicar la medida de restitución tal como aparece regulada en la Ley 1448 de 2011; (iii) de conformidad con las estadísticas del INCODER la mayor parte de los caso de despojo registrados están comprendido entre 1997 y el año 2008, los casos anteriores a 1991 corresponden solamente al 3% de los registrados entre 1991 y 2010<sup>23</sup>; (iv) hay un incremento

<sup>22</sup> Escrito de intervención presentado por el representante del Ministerio de Agricultura, folio 236, Cuaderno 1 del expediente.

<sup>23</sup> En la intervención del representante del Ministerio de Agricultura se inserta la siguiente tabla :

Año de Abandono	Titulares de derechos que Reclamaron protección	Pedios
anterior 1991	1055	1270
1991	186	210
1992	205	269
1993	237	287
1994	322	380
1995	594	674
1996	766	869
1997	1221	1452
1998	1262	1444
1999	1590	1822
2000	3058	3431
2001	2294	2678
2002	3098	3548
2003	1982	2322
2004	2303	2643
2005	2325	2682
2006	2985	3413
2007	3247	3686
2008	2256	2552

en las solicitudes de protección de predios a partir de 2005 y que con anterioridad a esa fecha este mecanismo sólo era utilizado de forma esporádica.

- Defienden que el trato diferenciado no se funda en un criterio sospechoso, ni tiene un propósito discriminatorio, pues se trata de una ley especial, concebida como un mecanismo de justicia transicional, cuya finalidad es establecer mecanismos diferenciados para la protección de las víctimas del conflicto armado colombiano.
- Apuntan que desde las primeras etapas del trámite del proyecto de ley se fijó el año 1991 como límite temporal para la restitución de los predios y que esta fecha perduró durante todo el trámite legislativo, por lo tanto consideran que este límite temporal también gozó de un amplio consenso al interior del cuerpo representativo y por lo tanto constituye una materialización legítima del margen de configuración del legislador.
- Hacen alusión al juicio de igualdad implementado por esta Corporación para examinar el tratamiento diferenciado en la ley, describen las distintas etapas que integran el *test* y finalmente someten las disposiciones acusadas al examen de constitucionalidad de conformidad con dichos criterios. En primer lugar señalan que el límite temporal establecido en los preceptos acusados no está fundado en un criterio sospechoso, y defienden que persigue una finalidad legítima pues *“la finalidad del legislador al establecer la diferenciación objeto del presente proceso, se concretaba cobijar temporalmente aquellas violaciones más graves y sistemáticas de los Derechos Humanos e infracciones al Derechos Internacional Humanitario mediante una respuesta estatal que se cimentara sobre todos los componentes de la reparación (...) De esta forma, se debe afirmar que la finalidad del legislador no solo es compatible con la Carta Política sino que, además, la desarrolla plenamente. En efecto, buscaba con la introducción de la fecha, cobijar el periodo temporal del conflicto armado que mayores y más graves violaciones dejó en el territorio nacional en aras de conseguir la materialización de todas las medidas de reparación contenidas en la Ley 1448.”*<sup>24</sup> Sostienen que el Legislador estableció como medio para otorgar un trato diferenciado entre las víctimas del conflicto armado la limitación temporal, y que dicho medio es idóneo para conseguir la finalidad

2009	972	1046
2010	397	485
2011	86	90

<sup>24</sup> Intervención del representante del Ministerio de Justicia, folio 149 Cuaderno 1 del expediente.

perseguida por la ley y no es arbitrario porque resulta necesario para “materializar las medidas contempladas en la Ley y ajustar los mecanismos de justicia Transicional a las necesidades y posibilidades del Estado (...) En efecto, se debe preguntar en este punto lo siguiente: ¿De qué otro medio podría haberse valido el legislador para garantizar que sólo aquellas personas que sufrieron un daño excepcional, en el periodo en el que el conflicto adquiriría proporciones también excepcionales, accederían a todas medidas de reparación transicionales? O, en similares términos: ¿Qué otra distinción podría haberse utilizado para no delimitar el universo de víctimas sino, a la inversa, proporcionar medidas de reparación que respondieran a las limitaciones del Estado y al contexto colombiano? La ausencia de una respuesta a los anteriores interrogantes conduce a afirmar, a todas luces, que el medio utilizado no sólo era idóneo, sino que era el único para poder conseguir los fines constitucionales perseguidos por el legislador.”<sup>25</sup>

- Concluyen que “(i) la distinción generada por el legislador al incluir una fecha, no tenía por objeto desconocer la calidad de víctima sino delimitar el acceso a ciertas medidas, lo cual no responde a una condición intrínseca a la persona; (ii) la finalidad perseguida era garantizar, en el marco del contexto colombiano, que las víctimas de violaciones excepcionales, en momentos en los que el conflicto armado adquiriría proporciones también excepcionales, accederían a todas las medidas de reparación de forma efectiva y frente a las limitaciones del Estado; (iii) el medio empleado por el legislador (fecha) se encuentra acorde con la Carta Política, en la medida en que no establece distinciones frente a la condición de víctima, sino frente a las medidas a las que algunas tendrán acceso, y (iv) el medio utilizado no sólo era idóneo y no arbitrario, sino tal vez el único a disposición del Congreso para conseguir la finalidad perseguida.”<sup>26</sup>

#### **4. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión nacional de reparación y reconciliación**

Por solicitud del Magistrado sustanciador el Grupo de Memoria Histórica presentó un informe sobre la evolución del conflicto armado en Colombia, cuyos apartes más significativos se transcriben a continuación:

---

<sup>25</sup> Ibidem, folio 155 Cuaderno 1 del expediente.

<sup>26</sup> Idem, folio 157 Cuaderno 1 del expediente.

“Cuando uno mira la definición del mandato de Comisiones de Verdad relativamente cercanas a nuestro caso, el primer dato sorprendente es la facilidad con que se determina la temporalidad estudiada. Así, en el Salvador son 12 años de guerra, 1980-1991. En Perú la temporalidad fue de 20 años, con inicio y cierre precisos 1980- 2000. En Guatemala tampoco se dejó ningún espacio para la ambigüedad 1962-1996, es decir poco más de tres décadas. En todos estos casos había más o menos un consenso social y político sobre los orígenes y el cierre del proceso que se debía estudiar.

En Colombia por el contrario, fechar es dar ya una interpretación del origen del conflicto armado, controvertible. Es insinuar responsabilidades y definir inclusiones y exclusiones. Es la primera batalla por la memoria, no solo en el plano académico sino también en el político ¿Por donde comenzar? ¿A partir de la Constitución del 1991, que en buena medida es vista como el último gran Acuerdo de Paz? ¿O a partir de 1985, año de significaciones múltiples con el "holocausto" del Palacio de Justicia e inicio del exterminio de la UP? ¿O partir de 1964, momento de irrupción de la insurgencia contemporánea, o más atrás aún, a partir de 1948 y el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, momento considerado ampliamente como el parteaguas de la historia contemporánea del país?

¿Por qué se hace tan importante fechar en Colombia? Porque a diferencia de los mandatos precisos de las Comisiones de Verdad de El Salvador, Guatemala y Perú, en Colombia tenemos urgencias frente al conflicto reciente, el actual, pero también tenemos deudas, deudas pendientes de verdad y de memoria, con generaciones precedentes, incluida la generación de la Violencia, que aún vive.

Esto se traduce en que el sólo anuncio de la tarea de reconstrucción histórica se vea ya como un espacio de oportunidad, que genera expectativas de abordaje de memorias no resueltas, incluida la de La Violencia de los años cincuenta. Parafraseando a Paul Ricoeur, lo que había quedado en las "tinieblas de la memoria colectiva"<sup>27</sup>, el Pacto de Olvido del Frente Nacional-, vuelve a aparecer con nuevos rostros. Hay si

---

<sup>27</sup>Paul Ricoeur. “*Esquisse d’un parcours de l’oubli*” en T. Ferenczi, “Devoir de mémoire droit à l’oubli”, citado por Ismael Saz, en Revista *Pasajes*, No. 11, Primavera 2003, Valencia, España, p. 51

se quiere en una coyuntura como la actual en Colombia una exacerbación de la memoria. Y el criterio de resolución de ese campo problemático tiene que ser desde luego una mirada integradora frente a las deudas pendientes<sup>28</sup>.

Sobre la Violencia de los cincuenta se especula mucho sobre el número de muertos y víctimas. La cifra generalmente aceptada es de doscientos mil muertos. La mayoría de las víctimas fueron producto de incendios provocados, homicidios y masacres. El desplazamiento forzoso de campesinos fue igualmente de enormes magnitudes y transformó el hasta entonces país predominantemente rural.

Si una interpretación ciegamente partidista de la Violencia suele establecer 1948 como fecha de inicio (o a lo sumo 1946 y los hechos de sangre asociados al cambio de gobierno), interpretaciones que tienden a hacer más compleja la caracterización de la Violencia suelen remontarse a la crisis del segundo gobierno de López Pumarejo (1945) o incluso a las tensiones generadas por la contracción económica y el cambio de partido en el gobierno a finales de la década de 1920. En el desarrollo de la violencia de este período se vieron comprometidos como ejecutores agentes del Estado, especialmente la policía y organismos de seguridad, y funcionarios oficiales como promotores.

Si bien es cierto que las lealtades y los odios partidistas jugaron el papel dominante en el período, no puede perderse de vista que la confrontación entre liberales y conservadores produjo dinámicas sociales que fueron más allá de los alineamientos partidistas como ciertas expresiones del bandolerismo y de las guerrillas. En esta dirección se inscribe los procesos de colonización, el elevadísimo y aun no cuantificado despojo de tierras, el despojo de cosechas y de semovientes, la ruina en unas zonas y la prosperidad de otras. La Violencia, se dijo entonces, fue un paréntesis de nuestra historia democrática e institucional, un paréntesis que había que cerrar para continuar con la historia. Ese cierre tuvo la forma del olvido.<sup>29</sup> Al

---

<sup>28</sup> Este fragmento del texto es constitutivo d Gonzalo Sánchez Retos de la Verdad y la Memoria en Medio del Conflicto en "El Legado de la Verdad: Impacto de la Justicia Transicional en la construcción de la democracia en América Latina", Bogotá, 19-21 de junio. Serie enfrentando el pasado, ICTJ, 2007.

<sup>29</sup> Además de Daniel Pécaut y Gonzalo Sánchez, de quienes hemos recuperado las referencias bibliográficas, esta tesis es sostenida por buena parte de la literatura sobre el periodo.

respecto señala Gonzalo Sánchez G: "La Violencia en esta primera etapa quedaba *como entre paréntesis*, como una especie de *tiempo muerto*, de zona prohibida (tabú), de territorio del *olvido*. El olvido fue, recordémoslo, el *leitmotiv* del Frente Nacional, el acuerdo de los partidos tradicionales para poner fin a su violencia" (2008: 230-231).

El período de la Violencia sería formalmente sellado por el Frente Nacional y aunque hubo intentos de afrontar los impactos sociales a través de programas como el Plan de Rehabilitación que tuvo inicio en los cincuenta y la reforma agraria de los sesenta,<sup>30</sup> sus alcances fueron extremadamente limitados no sólo en cobertura de damnificados sino también de regiones afectadas. Quedó pues atrás un gran problema sin resolver que es el de la reparación a las miles de víctimas de la Violencia de los años cincuenta, una deuda histórica todavía por saldar. Aquí habría grandes dilemas: ¿Reparar igualmente a las víctimas de todo el período 1948-2010? ¿O repararlas de diferente manera? ¿A unas económicamente, y a otras simbólicamente, por la vía del reconocimiento en el relato, en el museo, el monumento u otras expresiones de memoria?

Uno de los puntos más críticos del debate historiográfico sobre el conflicto armado en Colombia es el de las líneas de continuidad o de ruptura entre el período denominado de La Violencia y el de la insurgencia moderna, que comienza con las guerrillas antisistémicas de los años 60. Algunos insisten en el vínculo directo entre dichas guerrillas y algunas de las guerrillas o grupos de autodefensa de los años 50 que emergieron en algunas regiones del país, como los Llanos Orientales, Sumapaz y sur del Tolima. En este último caso, el del Sur del Tolima, el vínculo de continuidad estaría dado, en uno y otro período, por la relación orgánica entre las guerrillas y el partido comunista, como lo ha señalado el historiador Medófilo Medina<sup>31</sup>. Para otros, las guerrillas de los sesenta surgen precisamente en ruptura ideológica, organizativa y programática con las expresiones armadas de La Violencia. "En adelante se trataría de impugnaciones frontales al poder

---

<sup>30</sup> Gonzalo Sánchez "Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional" y "Tierra, violencia y desarrollo desigual de las regiones" en *Guerra y Política en la sociedad colombiana*.

<sup>31</sup> Medófilo Medina "La resistencia campesina en el sur del Tolima", en *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Gonzalo Sánchez y Ricardo- Peñaranda (compiladores), tercera edición, La Carreta Histórica, Medellín, 2007, pág. 269

que sólo cesarían con su inevitable sustitución"<sup>32</sup> que contrastarían con las expectativas de participación e incorporación al campo político que en el trasfondo agenciaban las guerrillas liberales de la década de los cincuenta.

Para quienes enfatizan los factores de ruptura entre la Violencia y el conflicto armado contemporáneo, este último comienza con el momento fundacional de las guerrillas de inspiración comunista, maoísta o "cubana". Dicho de otro modo, los criterios de interpretación y análisis, de esta periodización, bastante común en la literatura académica sobre la violencia colombiana, atienden a la historia de los actores armados enfrentados. El punto de partida de esta historia vendría dado por las fechas en que fueron fundadas las guerrillas. En el caso de las FARC se trata del año 1964, año en que tuvo lugar la conocida Operación Marquetalia. El año de 1964 también es decisivo en el nacimiento del ELN, si bien la primera vez que aparece un comunicado firmado por esta agrupación guerrillera, el manifiesto de Simácota, es el 7 de enero 1965. El desmovilizado EPL, del que sólo queda una facción activa en las selvas del Catatumbo, el Frente Libardo Mora Toro, fue fundado a su vez en 1965, aunque sólo reportara acciones armadas desde 1968.

En la década de los ochenta, la irrupción de actores, como los paramilitares y la estructura del narcotráfico, que empieza a jugar un papel activo, marca para muchos una nueva etapa en la confrontación. La década del ochenta tiene así como rasgo distintivo la *multiplicidad de violencias* en términos de sus orígenes, objetivos, geografía, modus operandi y estrategias<sup>33</sup>.

Los orígenes de los grupos paramilitares, se suelen remontar a la conformación del MAS en 1982 tras el secuestro de Martha Nieves Ochoa a manos del M-19, aunque se reconozca que ya desde finales de la década de 1970 había estructuras de autodefensa (es el caso de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio fundadas por Ramón Isaza en Puerto Triunfo). Por su parte, las organizaciones paramilitares, se estructuraron como tales en la segunda mitad de los años

---

<sup>32</sup> Gonzalo Sánchez G, Guerra y Política en la sociedad colombiana, El Ancora Editores, Bogotá, 1991, pág. 55

<sup>33</sup> Gonzalo Sánchez G, "Guerra Prolongada y negociaciones inciertas", en *Violencia colectiva en los países andinos* (coeditor con Eric Lair), Institut Français des Etudes Andines (IFEA), Editorial Norma, 2004, pág. 337

ochenta. Cabe precisar que esta apelación genérica hace referencia a actores plurales que tienen un enemigo en común: la guerrilla. En torno a los paramilitares o autodefensas ha podido verificarse, siguiendo al analista Mauricio Romero, su "asociación con el narcotráfico y sus formas de resolución de conflictos; con las estrategias contrainsurgentes de las Fuerzas Armadas, y las tácticas de guerra sucia para enfrentar a la guerrilla revolucionaria; con formas parainstitucionales de control de la protesta social por parte de facciones "mafiosas" del capital, o con el crecimiento del latifundio ganadero y el desalojo violento de campesinos de la tierra por hacendados"<sup>34</sup>. A ello se suma, siguiendo al mismo autor, su centralidad en la contención de los procesos de apertura democrática.

En relación con el narcotráfico, como lo señala el analista Fernando Cubides, "hasta 1983 en el ámbito nacional, primó la permisividad, lo cual se explica en parte por el hecho de que la confrontación y los hechos de violencia asociados al narcotráfico fueron muy esporádicos, siempre ligados al ajuste privado de cuentas"<sup>35</sup>, es decir, se circunscribían al universo de los propios narcotraficantes. Ahora bien, desde entonces los carteles del narcotráfico entablarían relaciones instrumentales con los diferentes actores armados, convirtiéndose en el combustible de la guerra.

No obstante que los grupos guerrilleros FARC y ELN son derivados de la Violencia, y emergen con un trasfondo reivindicativo asociado en gran medida al problema de la tierra, unos y otros evolucionaron hacia nuevas lógicas de violencia. En efecto, en los años 80 es posible rastrear una transformación en la cual sus viejos ideales políticos se entremezclan con prácticas delictivas como el narcotráfico y desde entonces se ha ido pasando a una creciente indiferenciación de fronteras con la criminalidad común. Se trata ahora en muchos casos de grupos articulados, dependiendo de la región, a eslabones concretos de la cadena productiva y comercial del narcotráfico.

---

<sup>34</sup> Mauricio Romero, "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", en Gonzalo Sánchez G, *Violencia colectiva en los países andinos* (coeditor con Eric Lair), Institut Français des Etudes Andins (IFEA), Editorial Norma, pág. 337

<sup>35</sup> Fernando Cubides, "Narcotráfico y Guerra en Colombianos paramilitares" en *Violencia colectiva en los países andinos* (coeditor con Eric Lair), Institut Français des Etudes Andins (IFEA), Editorial Norma, 2004, pág. 381

La diversificación y degradación de la guerra tiene su máxima expresión en el repertorio de acciones punitivas que todos los actores, incluidos los estatales, realizan contra la población civil. Su exposición y vulnerabilidad a la acción victimizante de todos los actores del conflicto armado será creciente y notoria. En cierto modo, la población civil ya no es el soporte de la acción bélica, sino su blanco predominante.

Los signos más inquietantes de esta nueva era del conflicto son no sólo las cifras de homicidios sino también las masacres, el secuestro y la desaparición forzada, al igual que el desplazamiento y el despojo de tierras.

### **Las Masacres<sup>36</sup>**

Una de las expresiones de violencia de mayor impacto social son las masacres, no sólo por su carácter colectivo sino también por el efecto desestructurador en las comunidades y porque a éstas generalmente están asociadas otras modalidades como el desplazamiento forzado y el despojo. Al respecto y con base en la información construida por el Grupo de Memoria Histórica<sup>37</sup>, es posible observar cómo en los primeros años de la década de los ochenta (1981 -1982) se inicia en el conflicto armado el uso de la masacres como modalidad recurrente de violencia que en líneas gruesas seguirá una tendencia ascendente a lo largo de toda la década. Por tanto, si consideramos **las masacres** como un indicador de la degradación de la guerra, es posible afirmar que la nuestra comenzó a degradarse por lo menos desde el año 1981. Algunas masacres, ocurridas en la década de los 80 que adquirieron notoriedad nacional son:

- Masacre de Puerto Boyacá (Boyacá), 4 de junio de 1982, 14 víctimas fatales.
- Masacre de La Germanía, Santa Helena del Opón (Santander) , 8 de febrero de 1983, 14 víctimas.

---

<sup>36</sup> Se toman aquí apartes del documento que aportó el Grupo de Memoria Histórica al debate de la Ley de víctimas en la Cámara de Representantes.

<sup>37</sup> El Grupo de Memoria Histórica ha consolidado un universo de casos y de víctimas de las masacres del conflicto armado contemporáneo en Colombia a partir de la agregación y la contrastación de diversas fuentes de información de origen estatal, gubernamental, no gubernamental y académico. Se entiende por masacre el homicidio intencional de cuatro o más personas en estado de indefensión y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar.

- Masacre de la Vereda El Roldán, Sabana de Torres (Santander), 11 de febrero de 1983, 11 víctimas fatales
- Masacre de Cañaveral y Manila, Remedios (Antioquia), 4 - 12 de agosto de 1983, 20 víctimas fatales. (Perpetrada por el jefe paramilitar Fidel Castaño)
- Masacre de Segovia (Antioquia) 11 de noviembre de 1988, 46 víctimas fatales
- Masacre de Tacueyó, Toribío (Cauca), noviembre 1985 - enero 1986, 125 víctimas fatales. Perpetrada por el frente disidente de las FARC Ricardo Franco.
- Masacre de los 19 comerciantes en Puerto Boyacá (Boyacá), 3 de octubre de 1987.
- Masacre de Honduras y La Negra en Turbo (Antioquia), 20 víctimas fatales, 4 de marzo 1988.
- Masacre de La Mejor Esquina, Buenavista, 28 víctimas fatales, 3 de abril de 1988
- Masacre de Punta Coquitos, Turbo (Antioquia), 23 víctimas fatales, 11 de abril de 1988.
- Masacre de Caño Sibao, Granada (Meta), 17 víctimas fatales, 3 de julio de 1988.
- Masacre de El Tomate, Canalete (Córdoba), 16 víctimas fatales, 30 de agosto de 1988.

### **El Secuestro**

El secuestro tuvo un gran impacto a nivel político desde mediados de los 80, y se convirtió en una de las principales formas de acción de los actores armados contra la población civil. Desde principios de la década de los 80 la práctica del **secuestro** adquirió nuevos sentidos y dimensiones al configurarse como una estrategia con un alto impacto a nivel político y social. En efecto, el asalto y retención forzosa de diplomáticos denominada "Operación Libertad y Democracia", llevada a cabo el 27 de febrero de 1980 en la Embajada de la República Dominicana, por el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19) marca un período en la historia del conflicto armado colombiano de utilización política de dicho delito.

De forma paralela, las prácticas del secuestro y la extorsión dirigidas a hacendados, ganaderos y agricultores, ejercidas especialmente por la guerrilla de las FARC en el Magdalena Medio, y luego en otras zonas como el Urabá antioqueño, el Ariari, el sur de Córdoba, exasperaron a numerosos sectores de

la población que conformaron los grupos paramilitares, y que entraron en complejas alianzas tanto con narcotraficantes como con sectores de la institucionalidad. El MAS (Muerte a Secuestradores) creado en 1981 tras el secuestro de Marta Nieves Ochoa es una expresión clara de ese proceso, cuyas consecuencias se extienden hasta el día de hoy.

### **Homicidios**

Además de las masacres y los secuestros resulta de suma importancia tener en cuenta los magnicidios de los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa, Carlos Pizarro y Luis Carlos Galán ocurridos todos antes de 1991 en un contexto de escalamiento y yuxtaposición de violencias. De igual forma, el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno en el país no puede obviar la violencia sistemática contra líderes comunitarios de múltiples filiaciones políticas y contra militantes de diversas agrupaciones de izquierda. Estos homicidios selectivos de carácter político pretendían desactivar la movilización social y cerrar el espacio para la participación de alternativas políticas dentro de la competencia electoral. En este contexto es de destacar que se llegó casi al exterminio de todos los militantes de un movimiento político, la Unión Patriótica, que había surgido en el contexto de las negociaciones gobierno-insurgencia.

### **Despojo y desplazamiento campesino**

El despojo y el desplazamiento forzado no son simplemente efectos colaterales de otras formas de violencia, como las masacres y la desaparición forzada, sino que constituyen en sí mismas modalidades de victimización que afectan a grupos específicos, tales como campesinos, indígenas y poblaciones afrodescendientes en la disputa y consolidación territorial de los actores armados. La cadena de liquidación del movimiento campesino, el despojo, y el desplazamiento forzado se agravan particularmente a partir de la década de los '80 y hacen parte de los mecanismos y de la dinámica general de la violencia.

A la sombra del conflicto armado, y particularmente de la consolidación del modelo paramilitar, se produjo una enorme concentración de la tierra que sólo hoy comienza a ser visible. El paramilitarismo, tal como surgió en el Magdalena Medio

desde la década de los '80 y se extendió luego a otras regiones, se convirtió en el soporte de la reconfiguración agraria por vía armada de muchas zonas, como se documenta tanto en el informe del Grupo de Memoria Histórica sobre **La Masacre de la Rochela**, como en el informe sobre **La Tierra en Disputa**, que se adjuntan al presente documento.

Teniendo en cuenta no sólo la victimización sino la dinámica de la confrontación y de sus actores la década de los ochenta es a todas luces un período central en tanto en ésta surgen nuevos actores y se redefinen los ya existentes:

- a. **La aparición de los grupos paramilitares** asociada a la desinstitucionalización de la lucha contrainsurgente.
- b. **La redefinición estratégica de la lucha insurgente.** Los tres ejes del cambio estratégico que se expresan en las tesis de la VII Conferencia de la guerrilla de las FARC en 1982 son el desdoblamiento militar de los frentes (expansión territorial de la guerra), la diversificación de las finanzas (escalamiento de la presión sobre la población civil para la financiación de la guerra a través de los secuestros, las extorsiones y los boleteos) y una mayor influencia sobre el poder local (cooptación y subordinación de las autoridades civiles locales, la presión sobre los partidos políticos tradicionales que controlaban el poder local e intensificación del trabajo político y posicionamiento de fuerzas políticas de izquierda),
- c. Una **nueva coyuntura nacional** asociada con la apertura de un proceso de paz entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y las guerrillas provocó una profunda radicalización política que se manifestó en la exacerbación de autoritarismos regionales y en una creciente tensión entre el poder civil y la Fuerza Pública, que acabó por potenciar y consolidar el paramilitarismo. Estas reacciones derivaron de la percepción de que el proceso de paz era la concesión de una ventaja estratégica a la guerrilla por parte del poder civil del Estado, que interfería en la eficacia del esfuerzo contrainsurgente y que potenciaba la exposición de la población civil a la acción depredadora de la insurgencia.

Un recorrido de larga duración nos llevaría a precisar los siguientes hitos o referentes de la historia del conflicto armado en Colombia desde mediados del siglo veinte hasta hoy:

## **Hitos simbólicos**

Hay unos acontecimientos-hito que, antes que determinar la cronología del conflicto armado y el sentido de su historia, son punto de referencia obligado para cualquier investigador que se ocupe de la violencia.

Para la segunda mitad del siglo XX podemos distinguir cinco grandes hitos en relación con la violencia asociada al conflicto armado interno. En primer lugar, el asesinato de Gaitán en Bogotá el 9 de abril de 1948 y el levantamiento liderado por liberales en la capital y en algunas otras ciudades importantes. La carga simbólica de ese asesinato, cuidadosamente estudiada por Herbert Braun y Arturo Alape entre muchos otros, hacen de este un acontecimiento decisivo en la comprensión ilustrada y no ilustrada del siglo XX colombiano. En segundo lugar, el año de 1964 que, como se dijo más arriba, está asociado al nacimiento de las principales guerrillas de orientación comunista que aún disputan al Estado su dominio en algunas regiones. El caso de la operación Marquetalia en particular, aunque no sea referente cotidiano del ciudadano común y corriente, tiene una enorme importancia en la comprensión que las FARC hacen hoy de sí mismas y de su lucha. En tercer lugar, la administración de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y en particular el renombrado "Estatuto de Seguridad Nacional". Este momento coincide con una escalada en las acciones armadas y la aparición de una nueva lógica de la guerra cuyos desarrollos siguen dando forma al presente. Es una época de degradación de la guerra tanto desde el punto de vista de la insurgencia como de los mecanismos del Estado para enfrentarla. La guerra, además de más intensa, se hace más sucia. En cuarto lugar, el proceso constituyente que daría lugar a la redacción de un nuevo texto constitucional en 1991. Este proceso estuvo ligado tanto a unas negociaciones concretas como al anhelo ciudadano de paz materializado en la apertura del sistema político. En quinto lugar, el accidentado proceso de negociaciones del gobierno del presidente Andrés Pastrana con las FARC en la zona de despeje. La ruptura de esos diálogos fue leída como la última oportunidad, desaprovechada por un grupo insurgente cada vez menos conectado con la opinión pública nacional, que ofrecía el gobierno para una reintegración pacífica negociada (...)"

## 5. Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante Concepto No. 5237, radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el veinticuatro (24) de octubre del año en curso, el representante del Ministerio Público solicitó que la Corte Constitucional declare exequible los enunciados demandados o en su defecto se declare inhibida para examinar los cargos planteados en las demandas acumuladas.

Inicialmente aclara el Procurador que la declaratoria de inexecutable de los enunciados acusados contenidos en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011 no supondría un nuevo concepto de víctima que incluya los sujetos supuestamente discriminados sino que tendría como consecuencia que la ley no se podría aplicar *“pues carecería de una definición precisa de los sujetos a los cuales se aplica (...) sin la cual o sería operativa”*. Por tal razón considera que la demanda correspondiente al Expediente D-8614 no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, razón por la cual solita un fallo inhibitorio. También solicita a la Corte Constitucional que realice la integración de la unidad normativa de las disposiciones demandas con el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, porque este precepto señala los derechos que tienen las víctimas por los hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1985.

Hace referencia a un concepto anterior (Concepto No.5207 rendido dentro del trámite del Expediente D-8593), en el cual el Ministerio Público puso de presente la necesidad de comprender la noción de víctima a partir del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en cuanto sea aplicable a los conflictos armados internos, e igualmente se refirió al carecer ponderado del ejercicio del principio de libre configuración legislativa para establecer *“unas definiciones, límites y umbrales fundadas en criterios de razonabilidad y de proporcionalidad, de tal manera que se logre un equilibrio entre la necesidad de indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno y las posibilidades reales que tiene el Estado frente a sus demás cometidos.”*

Considera el Procurador que los límites temporales previstos en las disposiciones acusadas *“no son producto del capricho o de la improvisación del legislador. Por el contrario son el resultado claro de un debate razonable y responsable, en el cual se escuchó a los voceros de las distintas posiciones ideológicas y de los intereses involucrados, como corresponde al ejercicio del principio democrático”*.

Afirma que los demandantes al formular los cargos de discriminación pasan por alto que la reparación de las víctimas, prevista en la Ley demandada no supone que el estado reconozca su responsabilidad, pues se trata de un modelo de justicia transicional en el cual el estado privilegia a la víctima, y no de un modelo de justicia ordinaria o contenciosa administrativa en el cual es necesario ejercer las acciones pertinentes dentro del término previsto en la ley procesal, ante los jueces competentes, probar la existencia del daño sufrido y cuantificarlo, establecer la responsabilidad estatal por el hecho u omisión generador del daño y el nexo de causalidad entre estos dos últimos. Recalca que la ley 1448 de 2011 no puede entenderse como una oportunidad para revivir términos de prescripción o caducidad expirados.

Refiere que la los demandantes no toman en consideración que el parágrafo 4 del artículo 3 de la ley cuestionada, reconoce a las personas que sufrieron daños con anterioridad a las fechas previstas en los enunciados demandados el derecho a la verdad, a la reparación simbólica y a la garantía de no repetición. Finalmente acota que deben existir límites temporales a la reparación *“pues de no ser así, habría que sumar a los agravios sufridos por las víctimas uno nuevo, el de una ley que se queda en el papel, el de una promesa que no se puede cumplir, en suma, el de una mentira vergonzosa”*.

Por las razones expuestas solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011 y que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse de fondo respecto de los cargos contenidos en la demanda correspondiente al Expediente D-8614.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

### **2. El asunto bajo revisión**

A juicio de los actores los enunciados normativos demandados, contenidos en los artículos 3 y 75 de la Ley 1148 de 2011, vulneran el artículo 13 constitucional, por ser contrarios al principio de igualdad y al derecho a la

igualdad de las víctimas del conflicto armado excluidas de la posibilidad de reparación.

Los actores coinciden en señalar que la expresión *a partir del 1o de enero de 1985*, contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 vulnera el principio de igualdad y el derecho fundamental a la igualdad porque excluye a las víctimas que hayan sufrido daños por hechos ocurridos antes de esa fecha de las medidas de reparación establecidas en dicha ley. Alegan que se trata de una fecha arbitraria, que desconoce la memoria histórica del conflicto armado colombiano que tuvo inicio desde los años sesenta (uno de los demandantes sostiene que a partir de 1953) y por lo tanto concluyen es un límite temporal excluyente que sirve de fundamento a un trato diferenciado no justificado y por ende discriminatorio.

Igualmente afirman que el enunciado *entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley*, contenido en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, infringe el principio de igualdad, porque no incluye a las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadoras de baldíos que fueron despojadas u obligados a abandonarlas con anterioridad a esa fecha, lo que a su vez ocasionaría una trasgresión del derecho a la igualdad de quienes no fueron incluidos puesto que no podrían invocar las disposiciones previstas en la Ley 1448 para solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Sostienen que el conflicto armado interno comenzó mucho antes del primero de enero de 1985 y tuvo origen en el enfrentamiento entre distintos actores armados y las fuerzas estatales el cual data de hace más de treinta años, razón por la cual consideran que la fecha señalada en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 es inconstitucional por desconocer la realidad histórica. Esta misma argumentación la extienden al enunciado contenido en el artículo 75 de la ley demandada.

Los intervinientes que solicitaron la declaratoria de inexecutable de las expresiones demandadas sostuvieron que existen registros que dan cuenta de un número considerable de víctimas con anterioridad al año 1985 razón por la cual esta fecha no constituye un hito histórico relevante para limitar el acceso a medidas de reparación de los derechos vulnerados. Hacen referencia la continuidad histórica del conflicto armado colombiano a partir de los años cincuenta lo que a su juicio impide establecer diferencias relevantes entre las víctimas con fundamentos exclusivamente temporales. Proponen que la expresión *a partir del primero de enero de 1985*, del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, sea sometida a un juicio estricto de igualdad porque es una limitación de los derechos de personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, y explican que no supera

un test de tal naturaleza por que persigue una finalidad de índole presupuestal y fiscal, cual es la sostenibilidad fiscal, la cual tiene menor peso que los derechos fundamentales de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Utilizan los mismos argumentos para solicitar la declaratoria de inexecutable de la expresión *entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley* plasmada en el artículo 75 demandado, entienden que tal restricción temporal busca garantizar la seguridad jurídica, pero sostienen que este principio tiene que ceder ante el derecho a la restitución de las personas que han sido despojadas o han sido obligadas a abandonar los predios de los cuales eran propietarias, poseedoras o legítimas explotadoras.

Otro grupo de intervenciones señalan la ineptitud de las demandas presentadas y defienden la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, postura compartida por el Procurador General de la nación. Por una parte indican que todas las demandas adolecen de los requisitos de certeza y pertinencia porque los demandantes no formularon los cargos contra una proposición jurídica completa, pues no sólo debieron demandar el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011 sino también acusar todos los preceptos que prevén medias especiales de reparación en ella contenidos. Igualmente manifiestan que los cargos son vagos y generales, es decir, no cumplen el requisito de especificidad porque los actores hacen una mera alusión a la vulneración del principio de igualdad y a la naturaleza desproporcionada e irrazonable de las restricciones temporales previstas, sin explicar de manera detallada en que consiste la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos acusados.

Explican que a Ley 1448 de 2011 es una ley de justicia transicional y que como tal va dirigida a restaurar los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos con ocasión del conflicto armado interno, en esa medida justifican la fecha del primero de enero de 1985, momento a partir del cual se agudizó. Manifiestan que de no establecerse límites temporales claros la ley perdería su naturaleza de cuerpo normativo especial dirigido a garantizar los derechos de la población más afectada. Hacen referencia a que la fecha finalmente adoptada en el artículo 3 demandado, el primero de enero de 1985, fue objeto de amplios debates durante el trámite legislativo y es el resultado de un consenso al interior del cuerpo representativo. Exponen que esta fecha no es excluyente ni tampoco definitiva del concepto de víctima porque en todo caso quienes sufrieron daños por hechos ocurridos con anterioridad a esa fecha también son objeto de medidas de reparación aunque de distinta naturaleza. Argumentan que la finalidad de este límite temporal no es exclusivamente garantizar la sostenibilidad financiera, criterio que a su juicio tampoco debe ser descartado, sino que razones de peso justifican su adopción. Defienden que la seguridad jurídica es una razón

que justifica la fecha establecida en el artículo 75 demandado y, finalmente, concluyen que los preceptos acusados no incurren en un trato diferenciado injustificado porque (i) la distinción generada por el legislador al incluir una fecha, no tenía por objeto desconocer la calidad de víctima sino delimitar el acceso a ciertas medidas, lo cual no responde a una condición intrínseca a la persona; (ii) la finalidad perseguida era garantizar, en el marco del contexto colombiano, que las víctimas de violaciones excepcionales, en momentos en los que el conflicto armado adquiriría proporciones también excepcionales, accederían a todas las medidas de reparación de forma efectiva y frente a las limitaciones del Estado; (iii) el medio empleado por el legislador se encuentra acorde con la Carta Política, en la medida en que no establece distinciones frente a la condición de víctima, sino frente a las medidas a las que algunas tendrán acceso, y (iv) el medio utilizado no sólo era idóneo y no arbitrario, sino tal vez el único a disposición del Congreso para conseguir la finalidad perseguida.

Planteado en los anteriores términos el debate constitucional corresponde a esta Corporación: (i) estudiar la aptitud de las demandas presentadas con el propósito de determinar si hay lugar a un pronunciamiento de fondo, (ii) hacer referencia al concepto de víctima en el derecho internacional público, (iii) describir de manera somera la Ley 1448 de 2011, (iv) exponer el trámite legislativo de los artículos demandados, (v) reiterar la jurisprudencia de esta Corporación sobre el principio de igualdad y el derechos fundamental a la igualdad y, finalmente, (vi) examinar los cargos formulados por el demandante.

### **3. La aptitud de la demanda presentada**

Si bien cuando estudia una demanda para considerar su admisión el Magistrado Sustanciador verifica que ésta reúna los requisitos necesarios para que se pueda entablar un verdadero debate constitucional -entre los que se cuentan las condiciones mínimas en torno a la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos propuestos por el demandante-, el haber sorteado con éxito ese primer examen no conduce ineludiblemente a un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada, porque al momento de proferir sentencia esta Corporación puede percatarse que el libelo acusatorio adolece de defectos que impiden proferir una decisión definitiva sobre la exequibilidad de la disposición demandada.

Respecto de las demandas que dieron lugar al presente proceso numerosos intervinientes y el Procurador General de la Nación señalan que los cargos formulado por el actores, relacionados con la supuesta

vulneración del principio y del derecho fundamental a la igualdad por las limitaciones temporales contenida en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011, adolecen de distintas falencias que impiden su examen de fondo.

En primer lugar, respecto del artículo 3 entienden que la acusación no comprende todos los textos normativos que configuran el trato diferenciado que los actores consideran injustificado, pues consideran que éstos debieron demandar este enunciado normativo y cada una de las disposiciones legales que establecen previsiones especiales en materia de reparación de los derechos de las víctimas, contenidas en la Ley 1448 de 2011. No obstante, no comparte esta Corporación tal apreciación pues precisamente el enunciado demandado permite claramente entender el alcance de la demanda.

En efecto el inciso primero del precepto en cuestión consigna textualmente: *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* (negritas añadidas). Como se desprende de la anterior redacción, en este precepto se alude expresamente a que la limitación temporal acusada es relevante para la aplicación de las medidas enunciadas en la ley, sin que sea necesario detallar de manera específica cada una de ellas, precisamente porque se alude a que se consideran víctimas *para los efectos de esta ley*. Igualmente resulta claro que quedan excluidas de la titularidad de dichas medidas las personas que sufrieron daños por hechos ocurridos antes del primero de enero de 1985. Nótese que el derecho a la igualdad supuestamente vulnerado precisamente se repararía con un pronunciamiento relacionado con la limitación temporal acusada, sin que sea necesario examinar la constitucionalidad de cada una de las disposiciones que individualizan las medidas de reparación de las víctimas. Las anteriores razones apuntan a que el enunciado demandado tiene un contenido normativo autónomo y completo, que no depende del contenido de otras disposiciones y por lo tanto no se requería integrar la proposición jurídica en los términos exigidos por los intervinientes y el Ministerio Público.

Empero, estas objeciones a su vez se relacionan con la supuesta falta de especificidad de las acusaciones planteadas, en efecto, entienden los representantes de las entidades estatales que participaron en el proceso que los cargos formulados fueron vagos, abstractos y generales, pues los

actores simplemente hicieron referencia a que de conformidad a las limitaciones temporales contenidas en el artículo 3 y en el artículo 75 se configuran dos grupos de víctimas, los cuales están en una situación jurídica diferente respecto al acceso a los beneficios previstos por la ley, y que el criterio empleado para diferenciarlas, el momento en el cual se produjo el hecho dañino, no es relevante para diferenciarlas, por la continuidad histórica del conflicto armado colombiano. Pero como puede observarse este cargo, aunque formulado de una manera simple, comprende todos los ingredientes requeridos para suscitar un verdadero debate constitucional en torno a la supuesta vulneración del principio y del derecho fundamental a la igualdad, ya que se plantea que existen dos sujetos que deberían recibir un trato igualitario y el ordenamiento jurídico distingue entre ellos en virtud de un criterio que no es considerado relevante, además se explican las razones que llevan a cuestionarlo.

Es cierto que los demandantes utilizan de manera reiterada las expresiones desproporcionadas e irrazonables para criticar las limitaciones temporales contenidas en los preceptos acusados, sin ofrecer argumentos que respalden tales juicios de valor. Tampoco realizan un juicio de igualdad en los términos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación que se detenga sobre la finalidad del trato diferente y si éste resulta justificado a la luz de la Constitución, empero estas falencias no dan lugar a un fallo inhibitorio en la medida en que consiguieron formular un problema jurídico que debe ser resuelto por la Corte Constitucional.

#### **4. Evolución del concepto de víctima en el derecho internacional público**

El concepto de víctima en el derecho internacional público ha conocido una larga evolución, consecuente con los profundos cambios que ha conocido la sociedad internacional, en especial, a lo largo del S.XX, al igual que las diversas disciplinas que, hoy por hoy, lo componen. De allí que, por razones metodológicas se analizarán las distintas etapas históricas que ha conocido el tema del reconocimiento de la calidad de víctima, y sus correlativos derechos, en la legalidad internacional.

##### **Fase I: la confusión entre el daño ocasionado al ciudadano con aquel padecido por el Estado del cual es originario**

A partir de la Paz de Wesfalia (1648), el Estado se erigió en el principal protagonista de las relaciones internacionales. Los individuos, por el contrario, no eran considerados en términos de destinatarios de derechos ni obligaciones, derivados de normas internacionales.

Ahora bien, mediante la creación de normas consuetudinarias, se fue construyendo un régimen de responsabilidad extracontractual entre los Estados, cuyos principales avances tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo XIX, merced al recurso, cada vez más frecuente, al arbitraje internacional<sup>38</sup>. De hecho, en la actualidad, los esfuerzos realizados por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU no han logrado cristalizarse en la adopción de un tratado internacional que regule, de manera integral, el tema de la responsabilidad internacional entre los Estados<sup>39</sup>.

En este contexto histórico, los daños que ocasionara un Estado a nacionales de otro, eran considerados como sufridos realmente por su Estado de origen, razón por la cual éste podía asumir la defensa internacional de sus nacionales. De allí que Vattel, hacia 1700, afirmara que “*cualquiera que maltrate a un ciudadano, ofende indirectamente al Estado, el cual debe proteger a sus ciudadanos*”<sup>40</sup>.

En igual sentido, la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el *asunto de las concesiones Mavrommatis en Palestina (Grecia vs. Reino Unido)*, en el texto de su sentencia del 30 de agosto de 1924, mediante la cual se pronunció sobre su competencia, consideró lo siguiente:

“Existe un principio elemental de derecho internacional que autoriza al Estado a proteger a sus nacionales perjudicados por actos contrarios al orden internacional cometidos por otro Estado, del cual no han podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al asumir la causa de uno de los suyos, poniendo en marcha la protección diplomática o la acción judicial internacional, el Estado, a decir verdad, está haciendo valer su propio derecho, aquel de hacer respetar en la persona de su ciudadano, el derecho internacional”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Daillier, P, Pellet, A, *Droit International Public*, París, L.G.D.J. 2005, p. 740.

<sup>39</sup> Entre los tratados internacionales que regulan directamente el tema de la responsabilidad internacional de los Estados se encuentran: la IV Convención de La Haya de 1907 en relación con los actos cometidos por las fuerzas armadas en campaña; diversas convenciones referentes al transporte de material nuclear (Bruselas, 25 de mayo de 1962; Viena, 19 de mayo de 1963); Tratado del 29 de marzo de 1972 sobre la responsabilidad por los daños ocasionados por el lanzamiento de satélites; al igual que el Convenio de Bruselas del 29 de noviembre de 1969 relativo a la reparación de los daños ocasionados por contaminación del mar por hidrocarburos.

<sup>40</sup> Vattel, *Le droit des gens. Principes de la loi naturelle appliquée à la conduite des affaires de nations souverains*, París, 1720.

<sup>41</sup> CPJI, *asunto concesión de Mavrommatis en Palestina (Grecia vs. UK)*, sentencia sobre la competencia, 1924, serie A núm. 2.

Y más adelante, en punto a la representación internacional del individuo perjudicado, el fallo sostiene lo siguiente:

“No resulta pertinente, desde este punto de vista, preguntarse si, al origen del litigio, se encuentra un atentado contra un interés privado, lo cual sucede en numerosos diferendos entre Estados. A partir del momento en que un Estado asume la causa de uno de sus nacionales ante una jurisdicción internacional, ésta no conoce como demandante sino a aquél”<sup>42</sup>.

Así las cosas, los perjuicios causados a los nacionales de un país eran considerados como generados realmente a su Estado de origen, el cual asumía la representación internacional de aquéllos. De igual manera, se solían crear Comisiones Mixtas de Reparaciones, como la puesta en marcha por el Tratado Jay, suscrito entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña (1794); o aquellas entre Venezuela y diversos países europeos como Italia, Alemania y Gran Bretaña (1903), así como las establecidas en 1922 y 1927 entre Francia y México. Todas ellas, en esencia, analizaron los daños ocasionados a extranjeros durante situaciones de conflicto armado.

En suma, durante esta primera fase el individuo no contaba con personalidad jurídica internacional; no era por tanto considerado en términos de víctima, titular de derechos sustanciales o procesales. De allí que los perjuicios que le eran ocasionados, se estimaban como causados realmente a sus respectivos Estados de origen, los cuales endosaban la defensa internacionales de aquéllos.

## **Fase II. Reconocimiento internacional de la calidad de víctima a determinadas minorías étnicas**

Al término de la Primera Guerra Mundial, el proceso de revisión de las fronteras de ciertos países europeos, fue acompañado por la suscripción de un conjunto de tratados internacionales en los cuales se le reconocía la calidad de víctima a determinadas minorías étnicas. Tal proceso fue acompañado, por una parte, por el reconocimiento a favor de aquéllas de un conjunto de derechos de carácter sustancial, en especial, aquellos a contar con una nacionalidad, a usar su lengua de origen, a preservar su religión, así como a contar con medios de comunicación. Así mismo, en caso de ser víctimas de violaciones de tales derechos, se estableció un

---

<sup>42</sup> *Ibidem.*

mecanismo de orden procesal para que pudieran elevar peticiones ante la Sociedad de Naciones<sup>43</sup>.

Al respecto, la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el *asunto de las escuelas minoritarias en la Alta Silesia*, en su opinión consultiva del 15 de mayo de 1931<sup>44</sup>, estimó los niños que recibían clases en colegios alemanes, pertenecientes a grupos minoritarios, no podían ser víctimas de discriminación alguna por su origen.

### **Fase III. Surgimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su relación con el concepto de víctima**

Como se ha explicado, el derecho internacional clásico sólo protegía al individuo en tanto extranjero lesionado en sus derechos, siendo el Estado de origen el único legitimado para exigir responsabilidad internacional al infractor, por medio del ejercicio discrecional de la denominada protección diplomática.<sup>45</sup> En este contexto histórico no se desarrolló realmente un concepto de víctima, sin perjuicio de la existencia de algunos avances puntuales en materia de protección internacional de los derechos humanos, como son (i) la abolición internacional de la esclavitud (Tratado de Londres de 1841); (ii) la suscripción de tratados bilaterales entre los monarcas europeos y el Imperio Otomano, encaminados a garantizar el disfrute determinados derechos a los extranjeros que habitaban en los territorios de este último; y (iii) el establecimiento de unos mínimos en materia laboral, merced a la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

Finalizada la II Guerra Mundial, de la mano de la creación de la ONU y la adopción posterior de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, surgió una nueva rama del derecho internacional público, denominada “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, fundada precisamente en el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional del individuo. A partir de entonces se han venido desarrollando y consolidando, por una parte, un sistema universal de protección de los DDHH, y por la otra, unos sistemas de carácter regional (europeo, americano y africano).

Pues bien, más allá de las particularidades que ofrecen los mencionados sistemas internacionales, en especial, en punto a la naturaleza de sus respectivos órganos (política, cuasijudicial o judicial), amén de los diversos instrumentos de control (informes, observaciones generales,

---

<sup>43</sup> A. Mandesltan, “La protection des minorités”, *R.C.A.D.I.*, 1923, vol. 1, pp. 367- 517.

<sup>44</sup> CPJI, *asunto de las escuelas minoritarias en la Alta Silesia*, dictamen consultivo del 15 de mayo de 1931, serie AB.

<sup>45</sup> A.A.V.V. *Derecho Internacional*, Madrid, Edit. Mc Graw Hill, 1997, p. 1025.

peticiones individuales o demandas, en el sistema europeo), lo cierto es que el derecho internacional de los derechos humanos se funda o estructura sobre las siguientes técnicas: (i) reconocimiento de un derecho subjetivo a un individuo o grupo de personas (vgr. mujeres, niños, trabajadores migrantes, etc.) en una norma convencional; (ii) incorporación de la disposición internacional en los respectivos derechos internos estatales; (iii) invocación, en caso de violación, del derecho ante instancias administrativas o judiciales nacionales; (iv) en caso de ausencia de una reparación integral, inexistencia o ineficacia de las vías internas, facultad para acudir ante la respectiva instancia internacional de control del cumplimiento del tratado.

En este orden de ideas, se considera, en términos generales, víctima a aquella persona, con presidencia de su nacionalidad, que ha sufrido un daño en el disfrute de un derecho subjetivo reconocido en un determinado tratado internacional, imputable, por acción u omisión, a un Estado Parte en el mismo.

Ahora bien, lo cierto es que la concreción del concepto de víctima, es decir, su contenido y alcance como tales, ha sido obra de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, amén de los trabajos de algunos Relatores Especiales de la extinta Comisión de Derechos Humanos (hoy, Consejo de Derechos Humanos), así como ciertas normas de *soft law*.

#### **Fase IV. Los avances en cuanto al concepto de “víctima” por creación jurisprudencial, doctrinal y del *soft law***

La jurisprudencia creada en su momento por la Corte Permanente de Justicia Internacional<sup>46</sup>, seguida por la Corte Internacional de Justicia y los tribunales regionales de derechos humanos, consideró que la extensión, modalidades y beneficiarios de la responsabilidad internacional de los Estados, se regía por sus propias normas. Quiere ello significar que el concepto de víctima manejado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos puede o no coincidir con aquel elaborado por el derecho interno de un determinado Estado. De allí que, por ejemplo, puede suceder que una persona sea considerada en términos de víctima por la legalidad internacional, más no por el derecho del

---

<sup>46</sup> Ver al respecto CPJI, *Jurisdiction of the Courts of Danzig, advisory opinion*, 1928, P.C.I.J., Series B, No. 15, pp. 26 y 27; *Question des “communautés” gréco-bulgares, avis consultatif*, 1930, C.P.J.I., Série B, N° 17, pp. 32 y 35; *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex (deuxième phase)*, ordonnance du 6 decembre 1930, C.P.J.I., Série A, N° 24, p. 12; *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, arrêt, 1932, C.P.J.I., Série A/B, N° 46, p. 167; *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d’origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig, avis consultatif*, 1932, C.P.J.I., Série A/B, N° 44, p. 24).

Estado del cual es ciudadano, o que, un determinado perjuicio resulte ser resarcible en el orden internacional más no en el interno o viceversa. Así mismo, la prueba de la calidad de víctima, no se determina según los estándares exigidos por el derecho interno. Tales desarmonías responden a la estructura misma del orden jurídico internacional y a la forma desestructurada como éste históricamente se ha venido construyendo.

Pues bien, en el sistema americano de protección de derechos humanos, la construcción del concepto de víctima parte del texto del artículo 63.1 del Pacto de San José de Costa Rica:

“Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al **lesionado** en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha considerado que la obligación de reparar prevista en el artículo 63.1 de la Convención Americana es una obligación de derecho internacional, el cual rige también sus modalidades y beneficiarios. En otras palabras, si bien el concepto de víctima construido por el derecho internacional de los derechos humanos no coincide, como se ha explicado, con aquel elaborado por los distintos derechos internos estatales, no significa que no se haya nutrido de éstos, en términos de principios generales del derecho (Estatuto de la CIJ, art. 38).

Así por ejemplo, en el *asunto Aloebotoe vs. Surinam*, en sentencia de reparaciones del 10 de septiembre de 1993, la Corte estimó que debían ser consideradas como víctimas, y por ende reparadas, las siguientes personas:

“Todo acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: *causa causæ est causa causati*. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos.

Obligar al autor de un hecho ilícito a borrar todas las consecuencias que su acto causó es enteramente imposible

porque su acción tuvo efectos que se multiplicaron de modo inconmensurable.

El Derecho se ha ocupado de tiempo atrás del tema de cómo se presentan los actos humanos en la realidad, de sus efectos y de la responsabilidad que originan. En el orden internacional, la sentencia arbitral en el caso del “Alabama” se ocupa ya de esta cuestión (Moore, *History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington, D.C., 1898, vol. I, pp. 653-659).

La solución que da el Derecho en esta materia consiste en exigir del responsable la reparación de los efectos inmediatos de los actos ilícitos, pero sólo en la medida jurídicamente tutelada. Por otra parte, en cuanto a las diversas formas y modalidades de reparación, la regla de la *in integrum restitutio* se refiere a un modo como puede ser reparado el efecto de un acto ilícito internacional, pero no es la única forma como debe ser reparado, porque puede haber casos en que aquella no sea posible, suficiente o adecuada (cfr. *Usine de Chorzów*, *fond*, supra 43, p. 48). De esta manera, a juicio de la Corte, debe ser interpretado el artículo 63.1 de la Convención Americana”.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estimó que, en el caso concreto debían ser consideradas como víctimas las siguientes personas:

“El convenio N° 169 de la O.I.T. sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) no ha sido aprobado por Suriname y en el derecho de gentes no existe ninguna norma convencional ni consuetudinaria que determine quiénes son los sucesores de una persona. Por consiguiente, es preciso aplicar los principios generales de derecho (art. 38.1.c del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia).

Es una regla común en la mayoría de las legislaciones que los sucesores de una persona son sus **hijos**. Se acepta también generalmente que el **cónyuge** participa de los bienes adquiridos durante el matrimonio y algunas legislaciones le otorgan además un derecho sucesorio junto con los hijos. Si no existen hijos ni cónyuge, el derecho privado común reconoce como herederos a los ascendientes. Estas reglas generalmente admitidas en el concierto de las naciones deben ser aplicadas, a criterio de la Corte, en el presente litigio a fin de determinar los **sucesores** de las víctimas en lo relativo a la indemnización.

**Estos principios generales de derecho se refieren a “hijos”, “cónyuge” y “ascendientes”.** Estos términos deben ser

interpretados según el derecho local. Este, como ya se ha indicado (supra, párr. 58), no es el derecho surinamés porque no es eficaz en la región en cuanto a derecho de familia. Corresponde pues tener en cuenta la costumbre saramaca. Esta será aplicada para interpretar aquellos términos en la medida en que no sea contraria a la Convención Americana. Así, al referirse a los “ascendientes”, la Corte no hará ninguna distinción de sexos, aún cuando ello sea contrario a la costumbre saramaca.

La identificación de los hijos de las víctimas, de sus cónyuges y, eventualmente, de sus ascendientes ha ofrecido graves dificultades en este caso. Se trata de miembros de una tribu que vive en la selva, en el interior de Suriname y se expresa sólo en su lenguaje nativo. Los matrimonios y los nacimientos no han sido registrados en muchos casos y, cuando así ha ocurrido, no se han incluido datos suficientes para acreditar enteramente la filiación de las personas. La cuestión de la identificación se torna aún más difícil en una comunidad en la que se practica la poligamia.

(...)

**La obligación de reparar el daño causado se extiende en ocasiones, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico, a personas que, sin ser sucesores de la víctima, han sufrido alguna consecuencia del acto ilícito, cuestión que ha sido objeto de numerosas decisiones por parte de los tribunales internos. La jurisprudencia establece sin embargo, ciertas condiciones para admitir la demanda de reparación de daños planteada por un tercero.**

En primer lugar, el pago reclamado debe estar fundado en prestaciones efectuadas realmente por la víctima al reclamante con independencia de si se trata de una obligación legal de alimentos. No puede tratarse sólo de aportes esporádicos, sino de pagos hechos regular y efectivamente en dinero o en especie o en servicios. Lo importante es la efectividad y la regularidad de la misma.

En segundo lugar, la relación entre la víctima y el reclamante debió ser de naturaleza tal que permita suponer con cierto fundamento que la prestación habría continuado si no hubiera ocurrido el homicidio de aquella.

Por último, el reclamante debe haber tenido una necesidad económica que regularmente era satisfecha con la prestación efectuada por la víctima. En este orden de cosas, no se trata necesariamente de una persona que se encuentre en la indigencia, sino de alguien que con la prestación se beneficiaba

de algo que, si no fuera por la actitud de la víctima, no habría podido obtener por sí sola” (negrillas y subrayados agregados).

En este orden de ideas, se estimaron como víctimas no sólo aquellas personas que sufrieron directamente un daño en su patrimonio o en el disfrute de sus derechos fundamentales, sino determinados parientes y personas a cargo, de conformidad con los principios generales del derecho, es decir, aquellos que son comunes a diversos ordenamientos jurídicos internos, en los términos explicados por la CIJ en el *asunto del Sud-Oeste africano* en 1966<sup>47</sup>.

De igual manera, la construcción del concepto de víctima, y sus correlativos derechos sustanciales y procesales (derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral) ha sido obra de algunos Relatores Especiales de la antigua Comisión de DDHH de la ONU, cuyas propuestas y estudios han servido para la adopción de normas de *soft law*.

En tal sentido, el 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General de la ONU adoptó la “*Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*”, texto que especifica y precisa quiénes pueden ser considerados como víctimas de violaciones graves a los derechos humanos:

“Las víctimas de delitos

“1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

3. Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de

---

<sup>47</sup> CIJ, *asunto del Sud-Oeste africano*, Rec. 1966, p. 47.

raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.

Ahora bien, en la misma Resolución se precisa que, una vez reconocida la calidad de víctima, la persona es titular de diversos derechos tales como (i) acceso a la justicia y trato justo; (ii) resarcimiento; (iii) indemnización; y (iv) asistencia médica; entre otros.

Más recientemente, mediante Resolución 60/147 de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 16 de diciembre de 2005, se acogieron los “*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”. En dicho texto, se define a la víctima en los siguientes términos:

“8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

9. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”.

Correlativamente, a quien se le reconozca la calidad de víctima, será titular de los siguientes derechos (i) a ser tratada con humanidad y respeto; (ii) a que se adopten medidas encaminadas a garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias; (iii) a disponer de recursos que le permitan un acceso efectivo a la justicia; (iv) a ser reparado de manera adecuada, efectiva y rápida por el daño sufrido, lo cual comprende, la *restitutio in integrum*, de ser posible, así como una indemnización, medidas de satisfacción,

rehabilitación y garantías de no repetición; (v) a acceder a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación. En pocas palabras, a que le sean garantizados sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Por último, es preciso recordar que estos importantes avances en materia de normas se *soft law* responden igualmente a los aportes elaborados en su momento por diversos Relatores de la antigua Comisión de Derechos Humanos, en especial, el Informe elaborado por Joinet titulado “*La administración de justicia y los derechos de los detenidos. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*”, presentado en 1996 ante el mencionado órgano<sup>48</sup>, a lo largo del cual se expusieron los contenidos centrales de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Igualmente importantes fueron los trabajos realizados por el Relator Theo Van Boven, en su informe sobre “*Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario a obtener reparación*”<sup>49</sup>, insumos todos estos que sirvieron para elaborar la mencionada Resolución 60/147 de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 16 de diciembre de 2005<sup>50</sup>.

### **Fase V. Reconocimiento por un tratado internacional de legitimación activa de la víctima en caso de conflicto armado internacional para acceder directamente a una instancia internacional**

Un avance importante que se presentó en la construcción internacional del concepto de “víctima” y de sus derechos tuvo lugar con la adopción, por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de la Resolución núm. 687 del 3 de abril de 1991<sup>51</sup>.

En efecto, mediante la creación de la “*La Comisión de Reparaciones de las Naciones Unidas frente a los daños ocasionados al medio ambiente por la invasión de Irak a Kuwait*”, se facultó a las personas naturales y jurídicas para que presentaran directamente reclamaciones internacionales, a efectos de obtener una reparación por los daños sufridos durante la primera guerra del Golfo (1991). Aquello, sin lugar a dudas, fue un avance notorio en materia de derechos de las víctimas por

---

<sup>48</sup> E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997.

<sup>49</sup> E/CN.4/Sub.2/1996/17.

<sup>50</sup> D’argent, P., “Le droit de la responsabilité internationale complété? Examen des principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l’homme et des violations graves du droit international humanitaire”, en AFDI, 2005.

<sup>51</sup> B. Stern, “Les problèmes de responsabilité posés par la crise et la guerre du Golfe”, Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe, París, Edit. Montchrestien, 1991, pp. 329 a 373.

cuanto, en el pasado, una vez finalizado un conflicto armado internacional, el Estado vencido solía ser condenado a indemnizar al vencedor, mas no directamente a las víctimas.

Aunado a lo anterior, es preciso recordar que los tratados internacionales sobre derecho internacional humanitario, si bien consagran diversos derechos a favor de la población civil, no conocen verdaderos desarrollos normativos en materia de derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas<sup>52</sup>. De allí que el tema de la garantía de los derechos de las víctimas de los crímenes de guerra esté siendo, por una parte, objeto de análisis en el ámbito del derecho penal internacional, por la otra, en las distintas disposiciones de *soft law*, se vienen les viene equiparando, en materia de derechos, a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.

## **Fase VI. Los avances del derecho penal internacional**

En el derecho penal internacional se ha discutido igualmente la calidad de víctima y sus correlativos derechos, en especial, procesales. En tal sentido, la evolución ha sido un tanto distinta a la conocida en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, por cuanto la discusión principal entorno al reconocimiento de la calidad de víctima ha guardado una estrecha relación con los debates que se presentan en los distintos sistemas procesales internos acerca, en especial, entre los modelos acusatorios más puros y los sistemas continentales europeos.

Al respecto, cabe señalar que al momento de discutir los Estatutos internacionales que dieron origen a la creación del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y aquel para los crímenes perpetrados en Ruanda, el debate central residía en determinar si las víctimas debían participar como tales en los procesos penales o si, por el contrario, sólo serían convocadas en calidad de testigos, siendo sus respectivas reclamaciones un asunto reservado al derecho interno, postura que finalmente fue acogida<sup>53</sup>.

Por el contrario, si bien el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no define quién es víctima, en el texto de las Reglas de Procedimiento y Prueba (art. 85) se dispone lo siguiente:

---

<sup>52</sup> J. R. Crook, "The United Nations Compensation Commission. A new structure to enforce state responsibility", *American Journal of International Law*, vol. 87, enero 1998, pp. 144 y ss.

<sup>53</sup> Sobre el particular se puede consultar: Ascensio, H. y Maison, R., "L'activité des juridictions pénales internationales (2005)", en *AFDI*, 2005, p. 247; y Del Carpio, J., *Las víctimas ante los tribunales penales internacionales ad hoc*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, p. 134.

- a) Por el término “víctima” se entiende toda persona física que ha sufrido un daño a causa de la comisión de un crimen de competencia de la Corte.
- b) El término “víctima” también comprende a toda organización o institución cuyos bienes se encuentren consagrados a la religión, la enseñanza, las artes, las ciencias o la caridad, un monumento histórico, un hospital o cualquier otro lugar empleado para fines humanitarios que haya sufrido un perjuicio directo.

Adviértase que el artículo no distingue entre víctimas directas e indirectas; que tampoco entiende por tales a las personas jurídicas, sino que establece una protección más enfocada hacia la propiedad de éstas, es decir, sobre unos bienes destinados al culto, la salud, etcétera.

De igual manera, es necesario aclarar que, desde el punto de vista procesal, las providencias que han venido siendo adoptadas por la CPI diferencian entre “víctimas de una situación” y “víctimas de un caso concreto”.<sup>54</sup>

## **5. El concepto de víctima en la jurisprudencia de la Corte constitucional**

Con ocasión del examen de constitucionalidad de leyes de la Ley 600 de 2000<sup>55</sup>, la Ley 906 de 2004<sup>56</sup> y de la Ley 975 de 2005<sup>57</sup> esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el concepto de víctima de hechos punibles y de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, al igual que sobre el alcance de sus derechos.

Específicamente la sentencia C-370 de 2006 se ocupa *in extenso* de la cuestión, al examinar la constitucionalidad de los artículos 5<sup>58</sup>, 47<sup>59</sup> y

---

<sup>54</sup> Ver al respecto, ICC-01/04-101, Situación de la República Democrática del Congo, caso “Fiscal vs. Thomas Lubanga”, auto 01 del 17 de enero de 2006, proferido por la Sala de Cuestiones Preliminares; ICC-01/04-01/06, Situación de la República Democrática del Congo, asunto “Fiscalía vs. Thomas Lubanga”, providencia del 29 de junio de 2006. ICC-01/04-101, Situación de la República Democrática del Congo, asunto “Fiscalía vs. Thomas Lubanga”, Decisión sobre las demandas de participación en el proceso de las víctimas VPRS1, VPRS2, VPRS3, VPRS4, VPRS5 Y VPRS6, Primera Sala de Cuestiones”

<sup>55</sup> Ver la sentencia C-228 de 2002.

<sup>56</sup> Ver la sentencia C-454 de 2006 mediante la cual se examinó la constitucionalidad de los artículos 11, 132, 133, 134, 136 y 357 de la Ley 906 de 2004. y la sentencia C-209 de 2007 mediante la cual se examinó la constitucionalidad de los artículos 11, 137, 324, 371, 378, 391 y 395 del mismo cuerpo normativo.

<sup>57</sup> Especialmente la sentencia C-370 de 2006.

<sup>58</sup> El texto de la disposición era el siguiente: *Artículo 5º. Definición de víctima. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños*

48<sup>60</sup> de la Ley 975 de 2005. Los demandantes acusaban a estas disposiciones de fijar una definición restrictiva y excluyente de víctima, que a su vez limitaba la titularidad del derecho a un recurso judicial efectivo, de las medidas de rehabilitación y de satisfacción y de las garantías de no repetición. Señalaban que *“los hermanos de una persona desaparecida forzosamente o asesinada, u otros familiares que no estén en primer grado de consanguinidad, no tendrían derecho a reclamar una reparación. Tratándose de un miembro de la fuerza pública que haya sido asesinado en el marco del conflicto armado, sólo serán víctimas el ‘cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad’.* En cuanto a la rehabilitación, la ley prevé que únicamente la víctima directa y los familiares en primer grado de consanguinidad recibirán atención médica y psicológica”.

Esta Corporación resolvió los cargos planteados con fundamento en las siguientes consideraciones:

6.2.4.2.9. La Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han entendido que son víctimas o perjudicados, entre otros, las víctimas directas y sus familiares, sin distinguir, al menos para reconocer su condición de víctimas del delito, el grado de relación o parentesco. En este sentido la Corte Interamericana ya ha señalado lo siguiente:

---

*directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizados por grupos armados organizados al margen de la ley // También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida // La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima // Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física (sic), psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley // Asimismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley.*

<sup>59</sup> Esta disposición consigna: Artículo 47. *Rehabilitación. La rehabilitación deberá incluir la atención médica y psicológica para las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad de conformidad con el Presupuesto del Fondo para la Reparación de las Víctimas // Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación.*

<sup>60</sup> Este artículo tiene el siguiente tenor: Artículo 48. *Medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, adoptadas por las distintas autoridades directamente comprometidas en el proceso de reconciliación nacional, deberán incluir: (...) 49.3 La decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y las de sus parientes en primer grado de consanguinidad.*

“216. Este Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia no se agota con el trámite de procesos internos, sino éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables<sup>61</sup>.”<sup>62</sup>

6.2.4.2.10. En el mismo sentido, por sólo citar algunos casos adicionales, en la Sentencia de 14 de marzo de 2001<sup>63</sup>, la Corte reconoció el derecho de los familiares – sin distinción por grado de parentesco - al conocimiento de la verdad respecto de las violaciones de derechos humanos y su derecho a la reparación por los mismos atropellos. Al respecto, entre otras consideraciones, la Corte señaló: “Este tipo de leyes (se refiere a las leyes de autoamnistia) impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente.”. En el mismo sentido en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2003<sup>64</sup>, señaló: “su función (se refiere a la función de los órganos judiciales) no se agota en posibilitar un debido proceso que garantice la defensa en juicio, sino que debe además asegurar en un tiempo razonable<sup>65</sup> el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y a que se sancione a los eventuales responsables<sup>66</sup>. Finalmente, en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

---

<sup>61</sup> Cfr. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, *supra* nota 11, párr. 66; *Caso 19 Comerciantes*, *supra* nota 190, párr. 188, y *Caso Myrna Mack Chang*, *supra* nota 5, párr. 209.

<sup>62</sup> Caso *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Los hechos que suscitaron el caso consistieron en la llegada al aeropuerto de San José de Guaviare de aproximadamente un centenar de miembros de la autodefensa Unidas de Colombia (AUC), procedentes del Urabá antioqueño. A su llegada fueron recogidos por miembros del Ejército Nacional, y transportados hasta el municipio de Mapiripán, en camiones de esa Institución. Durante su permanencia en Mapiripán, los paramilitares secuestraron, torturaron, asesinaron y descuartizaron a 49 personas, a las que acusaban de auxiliar a la guerrilla. La Fiscalía concluyó que la masacre se había perpetrado con el apoyo y aquiescencia de la Fuerza Pública. Pese a ser informados, los comandantes del ejército se mantuvieron en completa inactividad. Transcurridos más de ocho años, la justicia penal no había logrado identificar a las víctimas, y solo había juzgado y sancionado a unas pocas personas comprometidas en la masacre.

<sup>63</sup> Caso *Barrios Altos vs. Perú*. En este caso los hechos acaecidos consistieron en el asalto por parte de seis miembros del ejército peruano a un inmueble ubicado en el vecindario conocido como “Barrios Altos” de la ciudad de Lima, donde dispararon indiscriminadamente contra los ocupantes de la vivienda, matando a quince de ellos e hiriendo gravemente a otros cuatro.

<sup>64</sup> Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Los hechos que motivaron este proceso consistieron en el ataque a Myrna Mack Chang, antropóloga, por parte de dos personas que le propinaron 27 heridas de arma blanca, causándole la muerte. Las investigaciones llevaron a concluir que el homicidio fue perpetrado por agentes de seguridad del Estado guatemalteco, en represalia al trabajo que ella adelantaba para establecer las causas y consecuencias del fenómeno del desplazamiento forzado de comunidades indígenas en Guatemala.

<sup>65</sup> Cfr. *Caso Bulacio*, *supra* nota 9, párr. 114; *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros*, *supra* nota 260, párr. 142 a 144; y *Caso Suárez Rosero*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 71 y 72.

<sup>66</sup> Cfr. *Caso Bulacio*, *supra* nota 9, párr. 114.

de 15 de septiembre de 2005<sup>67</sup>, se señaló: “219. En efecto, es necesario recordar que el presente es un caso de ejecuciones extrajudiciales y en este tipo de casos el Estado tiene el deber de iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva<sup>68</sup>. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación<sup>69</sup>.”: En suma, el intérprete autorizado de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cuyo artículos 8 y 25 hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha señalado que los parientes, sin distinción, que puedan demostrar el daño, tienen derecho a un recurso efectivo para exigir la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

6.2.4.2.11. Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que debe tenerse como víctima o perjudicado de un delito penal a la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste y el delito que lo ocasionó. Subraya la Corte que en las presunciones establecidas en los incisos 2 y 5 del artículo 5 se incluyen elementos definitorios referentes a la configuración de ciertos tipos penales. Así, en el inciso 2 se señala que la condición de familiar víctima se concreta cuando a la “víctima directa” “se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”. Es decir, que los familiares en el grado allí señalado se tendrán como víctimas solo en tales supuestos. Esto podría ser interpretado en el sentido de que los familiares, aun en el primer grado establecido en la norma, no se consideran víctima si un familiar no fue muerto o desaparecido. Esta interpretación sería inconstitucional por limitar de manera excesiva el concepto de víctima a tal punto que excluiría de esa condición y, por lo tanto, del goce de los

---

<sup>67</sup> Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Los hechos que suscitaron el caso consistieron en la llegada al aeropuerto de San José de Guaviare de aproximadamente un centenar de miembros de la autodefensa Unidas de Colombia (AUC), procedentes del Urabá antioqueño. A su llegada fueron recogidos por miembros del Ejército Nacional, y transportados hasta el municipio de Mapiripán, en camiones de esa Institución. Durante su permanencia en Mapiripán, los paramilitares secuestraron, torturaron, asesinaron y descuartizaron a 49 personas, a las que acusaban de auxiliar a la guerrilla. La Fiscalía concluyó que la masacre se había perpetrado con el apoyo y aquiescencia de la Fuerza Pública. Pese a ser informados, los comandantes del ejército se mantuvieron en completa inactividad. Transcurridos más de ocho años, la justicia penal no había logrado identificar a las víctimas, y solo había juzgado y sancionado a unas pocas personas comprometidas en la masacre.

<sup>68</sup> Cfr. *Caso de la Comunidad Moiwana*, supra nota 4, párr. 145; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, supra nota 185, párr. 131, y *Caso Myrna Mack Chang*, supra nota 5, párr. 157.

<sup>69</sup> Cfr. *Caso de la Comunidad Moiwana*, supra nota 4, párr. 147; *Caso Hermanas Serrano Cruz*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 63, y *Caso 19 Comerciantes* supra nota 193, párr. 186.

derechos constitucionales propios de las víctimas, a los familiares de los secuestrados, de los que sufrieron graves lesiones, de los torturados, de los desplazados forzosamente, en fin, a muchos familiares de víctimas directas de otros delitos distintos a los que para su configuración exigen demostración de la muerte o desaparición. Esta exclusión se revela especialmente gravosa en casos donde tal delito recae sobre familias enteras, como sucede con el desplazamiento forzado, o donde la víctima directa estando viva o presente ha sufrido un daño psicológico tal que se rehúsa a hacer valer para sí misma sus derechos, como podría ocurrir en un caso como la tortura. Las víctimas que demuestren haber sufrido un daño real, concreto y específico, así como sus familiares que cumplan los requisitos probatorios correspondientes, pueden hacer valer sus derechos.

6.2.4.2.12. En este sentido, afectaría el derecho a la igualdad y los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que el legislador tuviera como perjudicado del delito sólo a un grupo de familiares y sólo por ciertos delitos, sin atender a que en muchos casos el grado de consanguinidad deja de ser el factor más importante para definir la magnitud del daño causado y la muerte o la desaparición no son los únicos aspectos relevantes para identificar a las víctimas de grupos armados ilegales. Al respecto la sentencia citada señaló:

Se requiere que haya un daño real, no necesariamente de contenido patrimonial, concreto y específico, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial. Es más: aun cuando esté indemnizado el daño patrimonial, cuando este existe, si tiene interés en la verdad y la justicia, puede continuar dentro de la actuación en calidad de parte. Lo anterior significa que el único presupuesto procesal indispensable para intervenir en el proceso, es acreditar el daño concreto, sin que se le pueda exigir una demanda tendiente a obtener la reparación patrimonial. La determinación en cada caso de quien tiene el

interés legítimo para intervenir en el proceso penal, también depende, entre otros criterios, del bien jurídico protegido por la norma que tipificó la conducta, de su lesión por el hecho punible y del daño sufrido por la persona o personas afectadas por la conducta prohibida, y no solamente de la existencia de un perjuicio patrimonial cuantificable.

6.2.4.2.13. Más adelante, en la Sentencia C-578 de 2002, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 742 de 2002 por medio de la cual se aprobó el estatuto de la Corte Penal Internacional, al referirse a los criterios de ponderación de los valores de justicia y paz, dijo la Corte:

“No obstante lo anterior, y con el fin de hacer compatible la paz con la efectividad de los derechos humanos y el respeto al derecho internacional humanitario, el derecho internacional ha considerado que los instrumentos internos que utilicen los Estados para lograr la reconciliación deben garantizar a las víctimas y perjudicados de una conducta criminal, la posibilidad de acceder a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y obtener una protección judicial efectiva.<sup>70</sup> Por ello, el Estatuto de Roma, al recoger el consenso internacional en la materia, no impide conceder amnistías que cumplan con estos requisitos mínimos, pero sí las que son producto de decisiones que no ofrezcan acceso efectivo a la justicia.”

6.2.4.2.14. En suma, según el derecho constitucional, interpretado a la luz del bloque de constitucionalidad, los familiares de las personas que han sufrido violaciones directas a sus derechos humanos tienen derecho a presentarse ante las autoridades para que, demostrado el daño real, concreto y específico sufrido con ocasión de las actividades delictivas, se les permita solicitar la garantía de los derechos que les han sido vulnerados. Esto no significa que el Estado está obligado a presumir el daño frente a todos los familiares de la víctima directa. Tampoco significa que todos los familiares tengan exactamente los mismos derechos. Lo que sin embargo sí se deriva de las normas y la jurisprudencia citada, es que la ley no puede impedir el acceso de los familiares de la víctima de violaciones de derechos humanos, a las autoridades encargadas

---

<sup>70</sup> Ver Organización de Naciones Unidas. Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías. Sobre la Impunidad de Perpetradores de Violaciones a los Derechos Humanos. Relator Especial Louis Joinet, UN Doc. E/CP.4/Sub.2/1993/6, 19 de julio de 1993, revisado por E/CP.4/Sub.2/1994/11 y E/CP.4/Sub.2/1996/18 (Informe Final). Ver también, Stephens, Beth. Conceptualizing Violence: Present and Future developments in International Law: Panel 1: Human Rights and Civil Wrongs at Home and Abroad: Old Problems and New Paradigms: Do Tort Remedies Fit the Crime?. En 60 Albany Law Review 579, 1997.

de investigar, juzgar, condenar al responsable y reparar la violación.

6.2.4.2.15. Por las razones expuestas, la Corte considera que viola el derecho a la igualdad y los derechos de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a un recurso judicial efectivo las disposiciones de la Ley demandada que excluyen a los familiares que no tienen primer grado de consanguinidad con la víctima directa, de la posibilidad de que, a través de la demostración del daño real, concreto y específico sufrido con ocasión de las actividades delictivas de que trata la ley demandada, puedan ser reconocidos como víctimas para los efectos de la mencionada Ley. También viola tales derechos excluir a los familiares de las víctimas directas cuando éstas no hayan muerto o desaparecido. Tales exclusiones son constitucionalmente inadmisibles, lo cual no dista para que el legislador alivie la carga probatoria de ciertos familiares de víctimas directas estableciendo presunciones como lo hizo en los incisos 2 y 5 del artículo 5 de la ley acusada.

Finalmente, declaró exequibles los incisos segundo y quinto del artículo 5°, en el entendido que la presunción allí establecida no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley. Igualmente declaró exequible la expresión *en primer grado de consanguinidad de conformidad con el Presupuesto del Fondo para la reparación de las víctimas*, contenida en el artículo 47, en el entendido que no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley. Por último declaró la exequibilidad de la expresión *en primer grado de consanguinidad* del numeral 49.3, en el entendido que no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometido por miembros de grupos armados al margen de la ley.

En fecha más reciente la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-052 de 2012, estudió la exequibilidad de una de las disposiciones objeto de examen en el presente proceso, el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. El problema jurídico examinado en esa ocasión consistió en determinar si la limitación contenida en el inciso 2° del citado precepto, respecto del grupo de familiares de la víctima muerta o desaparecida que también se considerarán víctimas carecía de justificación y en tal medida, resulta una

medida discriminatoria, contraria al derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

Para resolver la cuestión planteada la Corte precisó el contenido normativo de las expresiones acusadas, las cuales determinan las víctimas beneficiarias de las medidas de atención, asistencia y reparación integral establecidas en dicho cuerpo normativo. Así, indicó que el artículo 3° contiene las reglas a partir de las cuales se definirá la aplicabilidad de las distintas medidas reparadoras frente a casos concretos, y a continuación comparó las hipótesis contenidas en sus incisos 1° y 2°.

Expresó la Corte que el inciso 1° de este artículo desarrolla el concepto básico de víctima, el que según el texto, necesariamente supone la ocurrencia de un daño como consecuencia de unos determinados hechos, e incluye también otras referencias, relacionadas con el tipo de infracciones cuya comisión generará los derechos y beneficios desarrollados por esta ley y con la época desde la cual deberán haber ocurrido esos hechos. Igualmente señaló que el inciso 2° fija una nueva regla en torno a quiénes serán considerados víctimas, regla que no hace directa alusión al hecho de que las personas allí previstas hayan sufrido un daño que sea resultado de los hechos victimizantes, pero que en cambio exige acreditar dos circunstancias fácticas que condicionan ese reconocimiento, como son la muerte o desaparecimiento de la llamada víctima directa y la existencia de una específica relación jurídica o de parentesco respecto de aquella.

Sostuvo la Corte que este inciso establece una presunción de daño que no se refiere al universo de destinatarios ya contemplados en el inciso 1°, enunciado que reconoce como víctimas a todas las personas que hubieren sufrido un daño, como consecuencia de los hechos allí previstos. Destacó además, que el inciso 2° del artículo 3° comienza con la expresión “*también son víctimas...*”, lo que denota que esa nueva regla no tiene un efecto limitativo sino aditivo frente a lo previamente determinado en el primer inciso.

Para la Corte, al comparar las distintas situaciones reguladas por los incisos 1° y 2° del artículo 3° en comento, se encuentra que en realidad ambas reglas conducen a un mismo resultado, cual es el reconocimiento de la condición de víctima y, con ello, el acceso a los beneficios desarrollados por la Ley 1448 de 2011, aunque por distinta vía, pues el primer enunciado normativo requiere la acreditación, en la forma prevista en la misma ley, de un daño sufrido por la presunta víctima como consecuencia de los hechos allí referidos, mientras que el segundo, en lugar de ello, exige simplemente la existencia de un determinado

parentesco, así como la circunstancia de que a la llamada víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, circunstancias que hacen presumir la ocurrencia de un daño, presunción que en todo caso podrá ser desvirtuada.

A partir de las anteriores reflexiones concluyó la Corte que si una persona efectivamente ha sufrido daño como resultado de determinados hechos, comprendidos dentro de los supuestos previstos en el inciso 1°, situación que bien puede ser la de pareja y/o los parientes próximos de las personas directamente afectadas, no resulta factible entender que sólo por la vía del inciso 2° ella pudiera ser admitida como víctima, como lo afirmó el actor. Por el contrario, constató que cualquier persona que ha sufrido daño como consecuencia de los hechos previstos en el inciso 1° puede invocar la calidad de víctima por la vía de ese mismo inciso 1°, con lo que en nada le afectarían las restricciones contenidas en el inciso 2°, que solamente favorece en los términos de la presunción allí establecida.

Empero, para precaver una eventual interpretación restrictiva del inciso segundo del artículo 3°, que excluyera personas distintas a las allí contempladas de los beneficios establecidos en la Ley 1448 de 2011, situación que vulneraría el derecho a la igualdad (art. 13 C. P.), la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones normativas acusadas, contenidas en el citado inciso segundo, de manera que se entienda que también son víctimas aquellas personas que hubiera sufrido un daño en los términos del inciso primero de dicho artículo.

De los precedentes antes citados resulta relevante destacar, para los propósitos del presente proceso, que la Corte Constitucional ha acogido un concepto amplio de víctima o perjudicado, al definirla como la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste y el delito que lo ocasionó. El daño sufrido no necesariamente ha de tener carácter patrimonial, pero se requiere que sea real, concreto y específico, y a partir de esta constatación se origina la legitimidad para que participe en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia y ser titular de medidas de reparación. Igualmente que se ha entendido que no se ajusta a Constitución las regulaciones que restringen de manera excesiva la condición de víctima y que excluyan categorías de perjudicados sin fundamento en criterios constitucionalmente legítimos.

## **6. Breve descripción de las características relevantes de la Ley 1448 de 2011**

Con el objeto de introducir algunos elementos de juicio que permitan abordar el examen de constitucionalidad de los enunciados normativos acusados, y sin que se pretenda hacer una revisión integral de la Ley 1448 de 2011, a continuación se hará una breve descripción de los rasgos sobresalientes de dicho cuerpo normativo.

La Corte coincide con los intervinientes en la calificación 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*”, como una ley de justicia transicional. Esta percepción tiene fundamento tanto en su título como en su contenido normativo, pues desde el primer artículo se señala que tiene como propósito definir, dentro de lo que denomina como un marco de justicia transicional, acciones concretas tanto de naturaleza judicial como administrativa, al igual que acciones de naturaleza social y económica, dirigidas a individuos como a colectivos, y destinadas a las víctimas de infracciones al DIH y de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Art. 1). La misma disposición señala que se tratará de medidas que harían posible para estas víctimas, el goce efectivo de su derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, para así reconocer su condición de víctimas, su derecho a la dignidad humana y la materialización de sus derechos constitucionales (Art. 1).

El artículo segundo alude las cuestiones de las que se ocupará la ley, entre las que se incluyen: (a) la regulación de los derechos a la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación, referidos a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de graves violaciones a los derechos humanos, ocurridas con ocasión de conflicto armado interno y que sean reconocidas como víctimas por la misma ley, y (b) el establecimiento de *herramientas para que éstas* [las víctimas reconocidas por la misma ley] *reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía*, esto es, el establecimiento de los que deberían ser recursos o mecanismos para exigir los derechos referidos (art. 2).

La Ley 1448 de 2011 ésta está dividida en ocho (8) títulos que comprenden los siguientes tópicos: (i) disposiciones generales, que se refiere al objeto, ámbito, definición de víctima y principios (arts. 1 a 34); (ii) derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales (arts. 35 a 46); (lii) ayuda humanitaria, atención y asistencia, donde se incluye un capítulo especial sobre normas de atención a las víctimas del desplazamiento forzado (arts. 47 a 68); (iv) reparación de las víctimas,

que incluye capítulos específicos sobre: medidas de restitución, restitución de tierras incluido el procedimiento de restitución, establecimiento de competencia para que jueces conozcan de los procesos de restitución, e institucionalidad a cargo de la restitución; establecimiento de la indemnización por vía administrativa; medidas de rehabilitación; medidas de satisfacción; garantías de no repetición y definición de la existencia de la reparación colectiva (arts. 69 a 152); (v) institucionalidad para la atención y la reparación a las víctimas, donde entre otros temas, se establece el registro único de víctimas (arts. 153 a 180); (vii) protección integral a los niños, niñas y adolescentes (arts. 181 a 191); (viii) [sic] participación de las víctimas (arts.192 a 194); y (ix) [sic] disposiciones finales (arts. 195 a 208).

De la lectura de la Ley 1448 de 2011 se desprende que el concepto de reparación consagrado en esta norma comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica<sup>71</sup>. Adicionalmente, la Ley desarrolla el marco legal de las mismas y encomienda al Gobierno Nacional su implementación mediante el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>72</sup>, e igualmente le atribuye facultades para la expedición de normas que protejan y garanticen los derechos y costumbres de los grupos étnicos<sup>73</sup>, y hace constantes alusiones a la inclusión de las víctimas en el proceso de diseño y seguimiento de las medidas de reparación integral contenidas en dichos instrumentos<sup>74</sup>.

La Ley contempla la satisfacción de reclamos individuales, pero también de carácter colectivo, pues las víctimas reconocidas por el artículo 3 son tanto los individuos como los grupos o comunidades que comparten una identidad o proyecto de vida común. Para garantizar sus derechos a la verdad<sup>75</sup>, la justicia<sup>76</sup>, la reparación<sup>77</sup> y las garantías de no repetición<sup>78</sup> que se deberá implementar un programa masivo de reparaciones con enfoque diferencial<sup>79</sup>. Esto último garantiza que se tendrán en cuenta las diferencias entre víctimas al igual que la diferencia de daños sufridos por ellas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

---

<sup>71</sup> Artículos 25 y 69.

<sup>72</sup> Artículos 175 y 176; 149, 151 y 165.

<sup>73</sup> Artículos 2 y 205.

<sup>74</sup> Artículos 176 y 205.

<sup>75</sup> Artículo 23.

<sup>76</sup> Artículo 24.

<sup>77</sup> Artículo 25.

<sup>78</sup> Artículo 149.

<sup>79</sup> Artículo 13.

## **7. El trámite legislativo de las limitaciones temporales contenidas en los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011**

Con el propósito de verificar si las limitaciones temporales introducidas en los artículos 3 y 75 de la Ley 1148 de 2011 fueron objeto de una amplia discusión, y sin que se entienda que se realiza un examen de la constitucionalidad del trámite de la ley, a continuación se hará referencia al debate al interior de las dos cámaras del Congreso de la República de las fechas cuestionadas por los demandantes en el presente proceso.

El proyecto que finalmente cristalizó en la Ley 1448 de 2011 fue de origen parlamentario y gubernamental. La iniciativa fue radicada por el Ministro del Interior y de Justicia, así como por los senadores de Armando Benedetti, José Darío Salazar, Juan Francisco Lozano, Juan Fernando Cristo y los Representantes a la Cámara, Guillermo Rivera, Germán Barón, entre otros congresistas. En el articulado inicialmente propuesto no se incluían limitaciones temporales a la titularidad de las medidas de reparación establecidas contempladas en el proyecto<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> En la Gaceta del Congreso 865 de 2010 aparece publicado el texto del proyecto de ley presentado para primer debate en Cámara de representantes. El artículo 3 tiene el siguiente tenor:  
*Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos cuando estas hayan tenido lugar en desarrollo y con ocasión del conflicto armado o actos terroristas.  
Son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida.  
También se consideran víctimas las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.  
La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible.  
Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las modalidades de reparación señalados en la presente ley, que no se encuentren contemplados en sus regímenes especiales.  
Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados como víctimas, salvo en los casos contemplados en el artículo 166 de la presente ley en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.  
Los cónyuges, compañero o compañera permanente, o los parientes de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley tampoco serán considerados como víctimas por el menoscabo de derechos sufrido por los miembros de esos grupos.  
Parágrafo 3°. Por actos de terrorismo, en los términos del presente artículo, se entenderá lo contemplado en el artículo 144 del Código Penal, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o reemplacen.  
El artículo 76 señalaba en materia de restitución de predios despojados: Artículo 76. Legitimación. Será titular de la acción regulada en esta ley el despojado cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a este se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecido, y por solicitud de este y en su favor, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a que se refiere la presente ley.*

Posteriormente, en la ponencia para el segundo debate en la plenaria de la Cámara, de Representantes se introduce una limitación temporal en el artículo 3<sup>81</sup> que definía el universo de los beneficiarios de las medidas de reparación previstas en la ley y en el artículo 63<sup>82</sup> que regulaba el derecho de restitución. La fecha adoptada fue el primero de enero de 1993, al respecto se consiga en la Gaceta del Congreso 1004 de 2010:

Se introdujo una fecha, aplicable al concepto de víctima, que se refiere al año de 1993. Esta fecha no fue producto de la arbitrariedad de los ponentes, sino que por el contrario, responde a que en dicho año el Estado colombiano asumió la existencia de una confrontación armada y fue expedida la primera Ley de Orden Público que conoce el país, que convirtió en permanentes varios de los 60 decretos que el Gobierno había adoptado en uso de las facultades de conmoción interior. Esta ley, marca el inicio de una lucha frontal contra los grupos armados al margen de la ley y, por ende, de un escalamiento de la confrontación bélica interna en el país. Por ello, si bien pudieron existir, como de hecho existieron, violaciones graves y manifiestas de Normas Internacionales de Derechos Humanos con anterioridad al año de 1993, el marco de violencia generalizada y confrontación, en donde las violaciones masivas de Derechos Humanos sufrieron un incremento exponencial, inició oficialmente en este año al vincular al Estado, mediante ley, como una parte en la confrontación.<sup>83</sup>

En la Gaceta del Congreso 116 de marzo 23 de 2011 se da cuenta del debate que tuvo lugar en la plenaria de la Cámara de representantes del proyecto de ley, en el cual tuvo una parte importante la determinación de las fechas relacionadas con la titularidad de las medidas de reparación contempladas en el proyecto y con el derecho a la restitución.

---

<sup>81</sup> La redacción del primer inciso de este artículo quedaba en los siguientes términos: *Artículo 3º. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1993, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos.*

<sup>82</sup> Este precepto quedaba con la siguiente redacción: *Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias, poseedoras, tenedoras, u ocupantes de tierras, y que hayan sido despojadas de estas, o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos entre el 1º de enero de 1993 y el 1º de enero de 2011 y que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente ley pueden solicitar la restitución de tierras o vivienda rural en los términos establecidos en este capítulo, sin perjuicio de otras reparaciones a que haya lugar de conformidad a lo establecido en la presente ley.*

<sup>83</sup> Gaceta del Congreso No. 1004 de primero de diciembre de 2010, p. 53.

Cabe citar, entre otras, la intervención del representante Óscar Fernando Bravo Realpe:

Es deber del Estado, restituir esas tierras a los despojados, es preciso para ello, y esa es la propuesta de esta ley, acudir a la justicia transicional con normas especiales de protección a las personas que fueron despojadas de sus tierras. Las normas transicionales, aplicarán a hechos, decía la ponencia, ocurridos entre el primero de enero del 93 y el primero de enero de 2011. Debo aclarar que anteriormente habíamos llegado a un acuerdo sobre aplicar la Ley de Víctimas, a partir de 1984, y la Ley de Restitución de Tierras, a partir de 1990. Posteriormente, hace unos 15 días, en una reunión sostenida en Palacio, con voceros de todos los partidos, los Ministros, en presencia del señor Presidente de la República, habíamos llegado a un acuerdo, por petición del Vicepresidente de la República, de que fuera el año 1991 el de inicio, y no el de 1984 que es más símbolo de violencia que de Unidad Nacional.

Allí, el doctor Rafael Pardo, propuso el año 1993 para conmemorar la primera ley de orden público, y le hemos dado vuelta y hemos trasnochado con la fecha. Y nuestro interés, obviamente, como Congreso, es cobijar el mayor ámbito posible de víctimas. Por eso hoy estamos llegando, y solo hoy a un consenso previa consulta con el Gobierno para que sea el primero de enero de 1985, cuando arranque la aplicación de esta ley.

Claro, la pregunta sería, y por qué no 1940 o 1950, o desde la Guerra de los Mil Días, pues porque tenemos que ser fiscalmente responsables, y el Estado y el Gobierno nos tiene que decir exactamente desde qué fecha se compromete a indemnizar a esas víctimas o a restituir esas tierras, y si bien no hay una fecha mágica que el Espíritu Santo haya depositado sobre nuestras mentes, es una fecha de consenso y es una fecha de acuerdo que el Partido Conservador acepta, porque precisamente fue el que la propuso, cuando discutimos inicialmente la fecha, el primero de enero de 1985 y no como estaba, 1984 o 1993.<sup>84</sup>

El representante Iván Cepeda Castro sostuvo:

---

<sup>84</sup> Páginas 35 y 36.

Por último, señor Presidente, la fecha en que comienza esta ley a regir para las víctimas, es un tema esencial, el Gobierno había propuesto la fecha de 1993, pero al parecer, afortunadamente, se ha cambiado esa fecha en la última, a última hora, por la fecha de 1985; eso sigue siendo claramente insuficiente. Pero puede permitir que por lo menos 35 mil personas que fueron asesinadas en ese segundo, en esa segunda etapa de la década de los 80, puedan ser reparadas sin hablar de las personas que fueron desplazadas en ese momento.

No quiero aquí hacer la larga enunciación de lo que fueron los hechos de la violencia en 1980, baste decir con que los carteles del narcotráfico llegaron a su punto culminante, con que los grupos paramilitares fueron formados y se expandieron en regiones como Córdoba, como Urabá, como el Meta, que en esa cruenta década fueron además llevados al fracaso procesos de paz con distintos grupos de guerrilla. Y todo eso generó un espiral de violencia tal, que no pasaba día, en la década de los 80, en que no tuvieran que registrarse noticias como la masacre de La Rochela, como la muerte de campesinos en La Mejor Esquina, en Córdoba, la muerte de 4 candidatos presidenciales a final de la década de 1980; por eso yo invito a que se mantenga esa fecha que, repito, es totalmente o por lo menos significativamente insuficiente, pero puede ayudar a avanzar en los procesos de reparación.<sup>85</sup>

Nuevamente intervino el representante Óscar Fernando Realpe:

Presidente, quiero explicarle a la Cámara lo que ha pasado con la fecha. Vamos a actuar con total claridad. De manera particular me dirijo a los queridos compañeros del Partido de la U; nosotros habíamos acordado en la Comisión Primera con el Gobierno, la fecha del 1° de enero del año 84 ¿Por qué? Porque se decía que ese año se recrudeció la violencia, especialmente con algunos frentes de las Farc, con frentes del ELN. Que se aumentó la tasa de homicidios de manera considerable. Luego, en una reunión que tuvimos en palacio con todos los partidos, allí el Vicepresidente de la República, doctor Angelino Garzón, propuso que en lugar de conmemorar un hecho negativo como era el aumento de la violencia, conmemoráramos un hecho positivo como era la nueva Constitución de Colombia y en consecuencia propuso el año 91.

---

<sup>85</sup> Página 42.

En esa misma mesa, el Presidente del Partido Liberal, el doctor Rafael Pardo, propuso que no fuera el 91 sino el 93, para conmemorar la primera ley de orden público. Todos aceptamos el año 93. Con posterioridad, debo decir que el doctor Rafael Pardo hizo un mea culpa ante el Presidente de la República, diciéndole que evidentemente no estaba eso de conformidad con lo que se había propuesto en la Comisión Primera por casi todas las bancadas, y dejamos que echó para atrás en eso de la fecha.

Hoy hemos consultado con el Gobierno, particularmente con el señor Ministro del Interior, digo textualmente con quién, con el Director de Acción Social, con el señor Ministro de Agricultura, y hubo un acuerdo acerca de la fecha propuesta por el Presidente de la República que no quiere que sea el año 84, porque el Presidente está de acuerdo en que no se conmemoren hechos violentos, pero que él acepta, es que no he terminado, que sea a partir del primero de enero de 1985, y por eso hemos aceptado esa fecha<sup>86</sup>.

También participó el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo en el siguiente sentido:

(...) yo entiendo que ha habido, y ahora inclusive hay un cierto acuerdo político en torno al 1° de enero de 1985, pero no quería dejar de registrar que en cuanto a Restitución de Tierras se refiere, al Ministerio de Agricultura lo deja más tranquilo la fecha de 1993 y explico las razones.

Ustedes saben muy bien que existe una figura que se llama la prescripción extraordinaria de dominio; si la fecha de entrada en vigencia de la ley de Restitución de Tierras queda con un plazo superior a los 20 años, como sucedería con el 85, vamos a tener probablemente un gran alud de solicitudes y de recursos, alegando prescripción adquisitiva de dominio que se puede desvirtuar pero no deja de incorporarle una gran complejidad al proceso. Y en segundo lugar, los estudios, digamos así catastrales que hemos podido hacer, muestran que mientras usted más se remonta en el tiempo, más difusa y menos clara la precisión catastral y la documentación escritural de todos estos predios. Entonces puede haber dificultades.

---

<sup>86</sup> Página 116.

Entiendo, y el Gobierno no va a hacer un *casus belli*, por decirlo así, de esta fecha, pero sí quisiera registrar estas preocupaciones en el acta de esta reunión.<sup>87</sup>

A su vez el representante Guillermo Abel Rivera Flórez afirmó:

Gracias señor Presidente. Quisiera solamente apelar a los argumentos, y quisiera pedirles el favor de que no convirtamos este tema un pulso interpartidario al interior de la coalición del Gobierno.

Aquí se ha contado muy bien la historia sobre la redacción de este artículo al interior de la coalición de Gobierno, siempre ha sido complejo establecer una fecha límite hacia atrás, porque cualquier fecha es arbitraria. Uno no tiene argumentos, para pensar de 1948 en adelante para poner solamente un ejemplo, un año en el que no se hayan presentado violaciones a los Derechos Humanos en Colombia.

Luego, esta ha sido una disyuntiva que nos ha tomado mucho tiempo y muchísimas reflexiones. Se habló de 1991 por ser la fecha de expedición de la Constitución, se habló de 1993 porque fue la fecha en la que se expidió la primera ley de orden público; pero quisiera ofrecerles a ustedes argumentos para defender la idea de 1985, sin que eso al igual que lo plantea el señor Ministro de Agricultura, se convierta en un asunto de honor, es un asunto de argumentos, y los argumentos son los siguientes señores Representantes.

En 1984 se celebró la séptima conferencia de las Farc, y las Farc en esa conferencia tomaron la decisión de desarrollar una relación estructural con el narcotráfico y se expandieron por todo el país. Y creció su aparato militar y, por ende, se incrementaron las violaciones a los derechos humanos por parte de esa organización criminal. Fue a mediados de los 80 cuando el narcotráfico creó el MAS, creó los macetos, y de alguna manera la versión de organización paramilitar que conocemos hoy a partir de mediados de los 80 desplegó su accionar criminal.

Fue a partir de mediados de los 80, cuando el narcoterrorismo del cartel de Medellín empezó a desplegar sus acciones de homicidios selectivos, pero también de homicidios indiscriminados por toda la geografía nacional. Piensen ustedes en la bomba del avión de Avianca, piensen ustedes en la bomba del centro comercial de la carrera 15 con calle 93, piensen

---

<sup>87</sup> Páginas 52 y 53.

ustedes en el magnicidio de Luis Carlos Galán en 1989, piensen ustedes en el asesinato de Bernardo Jaramillo por esa misma época.

Pero también todas estas organizaciones desde mediados de la década de los 80, empezaron a registrar para infortunio de la sociedad colombiana las más cruentas masacres, La Rochela, Segovia, el genocidio de la Unión Patriótica. Luego, señores Representantes, si aquí tomáramos la decisión respetable de admitir el año de 1993 como la fecha límite hacia atrás, estaríamos excluyendo hechos notables, no solamente frente al país sino frente al mundo en materia de violaciones a las normas internacionales de los Derechos Humanos y a las infracciones del Derecho Internacional Humanitario.

El doctor Augusto Posada, me preguntaba, ah Soto, y de manera informal, que él quisiera que alguien le dijera cuánto cuestan las víctimas desde 1985 hasta 1993. Y yo le diría que por supuesto tienen un costo, le diría también que algunas de esas víctimas ya fueron indemnizadas monetariamente, y que a lo mejor a esa figura no acudirían.

Pero es que este proyecto de ley, como lo mencionábamos al inicio de la presentación del contexto del articulado, tiene también medidas simbólicas. Este proyecto consagra también medidas en materia de verdad, y todas esas medidas quedarían excluidas, y quedarían excluidas para el archivo de las violaciones de los Derechos Humanos en el marco de esta ley. Todos esos acontecimientos reprobables, reprochables, pero que han marcado un hito en materia de la historia de la violencia en este país.

Y termino diciendo lo siguiente señor Presidente, y este es un respetuoso llamado de atención al Gobierno Nacional, cierto es que en la mesa de la Unidad Nacional se acordó el año de 1993 por las razones que ya se explicaron, pero también cierto es que el doctor Rafael Pardo se comunicó con el Presidente de la República, y como les consta a los Ministros el Presidente de la República, aceptó que se incorporara como fecha límite hacia atrás el 1° de enero de 1985. Luego, venir a nombre del Gobierno a decir que se sienten más cómodos con 1993, pero que no es una causa de honor, es un mensaje ambivalente y ambiguo frente a la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Quisiera, señor Presidente y con esto termino, pedirle a usted que le ofrezca el uso de la palabra al señor Ministro del Interior, que se lo ofrezca al doctor Diego Molano, que son testigos de excepción de la última decisión que aceptó el señor

Presidente de la República en su condición de cabeza de la coalición del Gobierno de Unidad Nacional.

Finalmente, el texto aprobado por la Cámara de Representantes acoge la fecha del primero de enero de 1991 tanto para la titularidad de las medidas de reparación previstas en la ley como en lo referente al derecho a la restitución, así queda consignado en la Gaceta 1139 de 28 de diciembre de 2010:

Art. 3. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir de 1991, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las Normas Internacionales de Derechos Humanos.

Art. 63. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias, poseedoras, tenedoras, u ocupantes de tierras, y que hayan sido despojadas de estas, o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos entre 1991 y el primero de enero de 2011 y que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente ley pueden solicitar la restitución de tierras o vivienda rural en los términos establecidos en este capítulo, sin perjuicio de otras reparaciones a que haya lugar conformidad a lo establecido en la presente ley.

La ponencia para primer debate en la Comisión primera del Senado de la República propuso fechas distintas respecto de la titularidad de las medidas de reparación y del derecho de restitución. En la Gaceta del Congreso 63 de 2011 se consigna:

Los Senadores Ponentes después de reiteradas discusiones y análisis sobre el texto a proponer a la Comisión Primera, plantearon entre otras las siguientes modificaciones:

Fechas. La Cámara de Representantes aprobó 1991 como la fecha a partir de la cual las víctimas podrían acogerse a las medidas contempladas en la presente. Los Senadores acordaron modificar la fecha, al el 1° de enero de 1986.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Página 5.

Igualmente se sugiere la modificación del artículo correspondiente a la restitución de tierras en el siguiente sentido:

Restitución de tierras. El texto propuesto en el acápite correspondiente a la restitución de tierras, tiene como propósito hacer realidad en forma expedita y segura el derecho a la restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente por actos generalizados de violencia armada ilegal desde 1991 hasta la vigencia de la presente ley, mediante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras quien impulsará el proceso, aporte los elementos probatorios que permitan al Magistrado de las Salas de Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores de Distrito, dictar la sentencia con suficientes elementos de juicio, de tal forma que en corto término se produzca un fallo definitivo, que restituya la tierra al despojado y determine las sumas que deban pagarse a los terceros que hayan demostrado sus derechos legítimos en el proceso.<sup>89</sup>

Uno de los ponentes, el senador Luis Carlos Avellaneda, deja la siguiente constancia:

El establecimiento de dos fechas diferentes para el reconocimiento y reparación de las víctimas, por un lado, y para la restitución de tierras por el otro, no es consecuente con la integralidad pretendida al acumular estas dos iniciativas desde su trámite en la Cámara de Representantes; con el agravante que la fecha inicial para la reparación a las víctimas del 1° de enero de 1986, contenida en la presente ponencia para primer debate en el Senado de la República, si bien mejora la propuesta final aprobada por la Cámara en el primer período de la presente legislatura, no es satisfactoria a la luz de los derechos de verdad, justicia y reparación, por facilitar la impunidad sobre innumerables actos criminales. En vía de ejemplo de este fenómeno tenemos que: entre 1980 y 1985 fueron perpetrados alrededor de 5.000 actos criminales entre asesinatos, torturas y desapariciones forzosas atribuibles a agentes del Estado y al paramilitarismo; 330.012 ha despojadas o forzadas a abandonar, entre 1980 y 1992, según la III Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y la Universidad Nacional; la toma y retoma del

---

<sup>89</sup> Gaceta del Congreso 63 de primero de marzo de 2011, p. 5.

Palacio de Justicia que dejó 55 muertos, entre ellos 11 magistrados, y 11 desaparecidos; y así mismo, durante la década de los 80 se fortalecieron las estructuras paramilitares del Magdalena Medio y Puerto Boyacá, estas últimas, financiadas por Gonzalo Rodríguez Gacha y entrenados por Yair Klein, perpetradores de múltiples crímenes.

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República se da cuenta de la discusión que tuvo lugar en el seno de la Comisión Primera respecto de las fechas mencionadas. Al respecto se consigna:

Respecto a las fechas, el pliego de modificaciones presentado proponía el 1° de enero de 1986 como la fecha a partir de la cual las víctimas podrían acogerse a las medidas contempladas en la presente. El Senador Avellaneda y Londoño manifestaron su desacuerdo e insistieron como contrapropuesta en el 1° de enero de 1980. En el transcurso de la discusión el Senador Barreras en representación del Partido de la U solicitó esta fuera modificada para regir desde el 1° de enero de 1985, proposición que finalmente aceptó la Comisión. Adicional a ello, el coordinador ponente, propuso para las víctimas anteriores a esta fecha, el acceso a medidas de reparación simbólica, derecho a la verdad y garantías de no repetición. Los procesos de restitución, continúan con el planteamiento del pliego, esto es, contemplados los casos entre el 1° de enero de 1991 y el término de la vigencia de la presente ley.<sup>90</sup>

Se propone, en consecuencia, una modificación al texto del artículo 3 el cual queda con el siguiente tenor:

Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° 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.

En la plenaria del Senado de la república también fueron ampliamente debatidas las fechas en cuestión, como queda de manifiesto de la lectura de las intervenciones consignadas en la Gaceta 469 de junio 30 de 2011.

---

<sup>90</sup> Gaceta del Congreso No. 247 de 11 de mayo de 2011, p. 5.

Así, por ejemplo, el senador Juan Fernando Cristo Bustos hace una descripción general del contenido de la ley y señala que el artículo 3 ha sido objeto de *“horas y horas de debate, no solo entre los ponentes de la iniciativa en el Senado, también en la cámara de representantes, también en la academia, también en los distintos sectores de opinión y en las organizaciones de víctimas”*<sup>91</sup>. Sobre la fecha del primero de enero de 1985 anota:

Lo primero, víctima es todo aquel que haya sufrido un daño a partir del 1° de enero del 85 según esta ley, llegamos al consenso de la fecha 1° de enero del 85, que hay debate, que a todos no les gusta por una u otras razones, ese es el consenso: 1° de enero de 1985, infracciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y también son víctimas el cónyuge compañero o compañera permanente, pareja del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, hasta ahí vamos, todo con ocasión del conflicto armado interno (...)

Hay dos observaciones finales sobre este tema del artículo 3° que estamos sometiendo a consideración acá de la Plenaria.

La primera que ya fue aprobada en la Comisión Primera y es, que esta fecha del 1° de enero de 1985 se adopte como fecha para efectos de las medidas de reparación económica a las que tienen derecho las víctimas, es decir, la indemnización, las medidas de asistencia en salud, en educación, en vivienda, pero para efectos de derecho a la verdad, de la reparación simbólica, de las garantías de no repetición, las víctimas anteriores al 1° de enero del 85 también están incluidas dentro de la ley.

Es decir, la ley incorpora a todas las víctimas en todo tiempo, simplemente hace la diferenciación de las víctimas a partir del 1° de enero del 85 para las medidas de carácter económico que tienen un costo fiscal para el Estado colombiano, pero todas las víctimas en este país con ocasión del conflicto van a ser reconocidas y dignificadas en esta ley.<sup>92</sup>

Por su parte el senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona expresó las razones que le llevaban a disentir de esa fecha:

La fecha de 1985, para reparación de las víctimas, que nosotros creemos, debe ser desde el 1° de enero de 1980, porque si ustedes ven el cuadro que allí tenemos, desde el año de 1981,

---

<sup>91</sup> Página 14.

<sup>92</sup> Página 13.

empieza una victimización extrema en el país. En el año 81, doscientos sesenta y nueve asesinatos políticos, en el 82, quinientos veinticinco, en el 83 quinientos noventa y cuatro, en el 84 quinientos cuarenta y dos, en el 85 seiscientos treinta asesinatos de carácter político. Y en toda la década vamos a registrar un total de asesinatos políticos de 14 mil 150, desaparecidos en el año 81 ciento uno, en el 82 ciento treinta, en el 83 ciento nueve, en el 84 ciento veintidós y en el 85 ochenta y dos, para un total en toda la década del año 80 de desaparecidos, de 1.588. En limpieza social, en los años 89 a 91, registramos un total de víctimas de trescientas ochenta y nueve, y el total de víctimas de todo ese período 81 al 91, nos da 17 mil 31 víctimas (...) La guerrilla vino a tener presencia en cerca de 600 municipios, logró consolidar para el año 82, veintisiete frentes y diez años más tarde ya alcanzaba 50 frentes, las FARC.

Bien, Los secuestros de la guerrilla van a empezar, digamos, en 1980, no van a empezar en 1980, pero tenemos este registro desde 1980, arrancan con 16 y van a terminar en el año 91 con 802 y en total atribuirles a la guerrilla, tenemos dos mil 938 secuestros. Un crimen de lesa humanidad, un crimen que todos nosotros aborrecemos, que ayudó a desprestigiar a la guerrilla, que ayudó a quitarles simpatía, y eso hace parte de la victimización que hoy tenemos en el país.

En ese tema de la victimización y conforme a la doctrina de seguridad nacional, aparece la narcoviolenencia, con ella el narcoparamilitarismo y entonces aparecen en el escenario nacional, esos episodios horrendos de nuestra historia: las masacres, masacres que en el año de 1996, en el año de 1988 se registran 70 masacres, en el año 89 sesenta y siete, en el año 90 sesenta y nueve y luego del año 97 tenemos 116 masacres y tal su punto más alto lo tenemos en el año 2000 con doscientas treinta y seis masacres, dentro de las cuales están esas masacres que están representadas en unas fotografías que, repito, nos hacen horrorizar, nos erizan cuando vemos esas imágenes y nos muestran hasta dónde la villanía ha sido capaz de llegar.

Entre 1996, enero de 1996 y junio de 1997 fueron desplazadas 36 mil 677 personas, pero también aquí debemos registrar los altos índices de pobreza y de concentración de la propiedad, que son coadyuvantes a la victimización, para comienzos de este siglo, nosotros teníamos todavía un 56 por ciento de pobreza, 47.2 por ciento en las zonas urbanas, 79.6 por ciento en las áreas rurales, teníamos 12 mil propietarios que representaban el 6 por ciento de las tierras y que eran dueños

del 79 por, perdón, teníamos 12 mil propietarios en el 6 por ciento del territorio que eran dueños del 20 por ciento del total de la tierra agropecuaria y el 82 por ciento, en contradicción en el 82.4 por ciento de los predios rurales del país, eran minifundios, y sólo ocupaban el 15.6 por ciento del área rural del país.

Allí también necesitamos registrar toda la violencia de carácter sindical, una violencia que desde el año de 1986 hasta el año 2010 registró dos mil 842 asesinatos de dirigentes sindicales, y ese tema sindical no acaba ahí, necesitamos mostrar cómo la tasa de sindicalización, Senador Lozano, ha caído al 4.2 por ciento, 4.2 por ciento y cómo la tasa de negociación colectiva en el mundo del trabajo solamente representa al 0.47 por ciento del total de los trabajadores, con esas cifras nosotros podemos prácticamente decir que aquí en Colombia no hay derecho de asociación sindical, existe en el papel, pero en la práctica no, y el derecho a la negociación colectiva no existe, lo que implica que los patronos imponen, de manera unilateral las condiciones de trabajo.

(...) Mostrado este cuadro de horror, de pavor que es la victimización, quisiera pasar ya a un segundo capítulo, a decir, nuevamente que el Polo Democrático Alternativo, mi partido, está dispuesto a votar positivamente este proyecto de ley, pero encontramos Senadoras y Senadores muchos aspectos problemáticos, y por eso vamos a clamar de todos, su atención, como debe hacerse en toda democracia, escuchar a la oposición, con razonabilidad, para saber si la oposición está en lo cierto o no, y recoger de ella lo que esté adecuado al bienestar general.

(...) Un segundo aspecto problemático que encontramos en la definición de víctima del artículo 3° de la ponencia mayoritaria, es que allí se habla de que para reparación de víctimas, vamos a hablar de 1° de enero de 1985 y para restitución de tierras de 1° de enero de 1990, nosotros consideramos con todo respeto que esa fecha es inadecuada, aunque consideramos que toda fecha como tal vez lo dijo reiteradamente el Senador Hernán Andrade durante todos los debates, cualquier fecha resulta arbitraria para empezar a contabilizar la victimización de este país, nosotros creemos que toda la década del 80 no puede dejar de tenerse en cuenta por este Congreso, para efecto de reparación de las víctimas y para el efecto de la restitución de las tierras, y lo decimos por lo que ya significamos precedentemente, el número significativo de víctimas durante toda la década de 1980 y porque en toda la

década del 80 tuvimos un despojo de tierras y un abandono de ellas forzado, que se acerca a las 248 mil 342 hectáreas.

Por eso, repito, en nuestra propuesta estamos colocando como fecha única, tanto para reparación administrativa como para restitución de tierras, la del 1° de enero de 1980.<sup>93</sup>

El senador Hemel Hurtado Angulo acotó:

El Partido de Integración Nacional, apoya realmente este proyecto convencido de que se convertirá en una herramienta eficaz para lograr ese sueño, esa tan anhelada convivencia pacífica entre colombianos y colombianas, sin embargo hay inquietudes y voy a tocar tres puntos brevemente.

El primero, que tiene que ver con la fecha y lo grafico de la siguiente manera, qué pasa con una víctima en un hecho ocurrido el 31 de diciembre de 1984, por unas circunstancias similares, por los mismo móviles, por los mismo actores frente a otra víctima en un hecho ocurrido el 1° de enero de 1985; es decir, 4, 5, 6, 8 ó 10 horas después.

Yo pienso que aquí se va a abrir paso a una posición fijada por el Senador Luis Fernando Velasco en el sentido de que cualquier persona demandando e invocando el principio de igualdad puede romper los linderos realmente que frente a fecha está fijando esta iniciativa.<sup>94</sup>

Finalmente el senador Luis Carlos Avellaneda propuso varias modificaciones, una de ellas que la fecha para reparación y restitución de tierras fuera el primero de enero de 1980, pero no fue aprobada y el artículo tercero resultó aprobado como estaba redactado en la ponencia y así finalmente quedaría plasmado en el texto promulgado de la Ley 1448 de 2011.

## **8. Algunas consideraciones sobre el principio general de igualdad y el derecho a la igualdad**

Como ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental<sup>95</sup>. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en

---

<sup>93</sup> Páginas 31 a 36.

<sup>94</sup> Página 48.

<sup>95</sup> La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de diferenciar tanto en razón de su estructura normativa como en el sentido de su fuerza vinculante los valores, los principios y los derechos fundamentales. En la sentencia T-406 de 1992 se propone por primera vez la distinción entre valores y principios constitucionales, basada fundamentalmente en el grado de eficacia y aplicabilidad, al

preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el preámbulo constitucional establece entre los valores que pretende asegurar el nuevo orden constitucional la igualdad, mientras que por otra parte el artículo 13 de la Carta ha sido considerado como la fuente del principio fundamental de igualdad y del derecho fundamental de igualdad. Adicionalmente existen otros mandatos de igualdad dispersos en el texto constitucional, que en su caso actúan como normas especiales que concretan la igualdad en ciertos ámbitos definidos por el Constituyente<sup>96</sup>.

Otro aspecto de la igualdad que debe ser señalado en esta breve introducción es que carece de contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter *relacional*.

En efecto, como ha reconocido la jurisprudencia constitucional colombiana la igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos que actúan como términos de comparación; por regla general un régimen jurídico no es discriminatorio considerado de manera aislada, sino en relación con otro régimen jurídico. Adicionalmente la comparación generalmente no tiene

---

respecto se dijo: “Los valores son **normas que establecen fines** dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador; los principios son **normas que establecen un deber ser específico** del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial. La diferencia entre principios y valores no es de naturaleza normativa sino de grado y, por lo tanto, de eficacia. Los principios, por el hecho de tener una mayor especificidad que los valores, tienen una mayor eficacia y, por lo tanto, una mayor capacidad para ser aplicados de manera directa e inmediata, esto es, mediante una subsunción silogística. Los valores, en cambio, tienen una eficacia indirecta, es decir, sólo son aplicables a partir de una concretización casuística y adecuada de los principios constitucionales. De manera similar, la diferencia entre principios y reglas constitucionales no es de naturaleza normativa sino de grado, de eficacia. Las normas, como los conceptos, en la medida en que ganan generalidad aumentan su espacio de influencia pero pierden concreción y capacidad para iluminar el caso concreto” (negritas originales). Posteriormente en la sentencia T-881 de 2002 con ocasión del examen del papel que cumple la dignidad humana en el ordenamiento jurídico, se hace una diferenciación entre el papel de los principios y de los derechos fundamentales a partir de la función que cumplen y no en razón de su estructura, pues si bien se reconoce que tanto los derechos fundamentales como los principios son mandatos de optimización directamente aplicables, los primeros permitirían la apertura de nuevos ámbitos de protección y abrirían la posibilidad de “*concretar con mayor claridad los derechos fundamentales*”.

<sup>96</sup> Por el ejemplo el artículo 42 el cual señala que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco de sus integrantes, el artículo 53 que consagra entre los principios mínimos del estatuto del trabajo la igualdad de oportunidades de los trabajadores, el artículo 70 que impone al Estado colombiano el deber de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura y reconoce la igualdad de las culturas que conviven en el país, el artículo 75 dispone la igualdad de oportunidades en el acceso al espectro electromagnético y el artículo 209 consagra la igualdad como uno de los principios que orienta la función administrativa.

lugar respecto de todos los elementos que hacen parte de la regulación jurídica de una determinada situación sino únicamente respecto de aquellos aspectos que son relevantes teniendo en cuenta la finalidad de la diferenciación<sup>97</sup>. Ello supone, por lo tanto, que la igualdad también constituye un concepto relativo, dos regímenes jurídicos no son iguales o diferentes entre sí en todos sus aspectos, sino respecto del o de los criterios empleados para la equiparación.

Dicho carácter relacional es uno de los factores que explica la omnipresencia del principio de igualdad en la jurisprudencia de esta Corporación, pues hace posible que sea invocado frente a cualquier actuación de los poderes públicos con independencia del ámbito material sobre el cual se proyecte. También influye en la interpretación del principio de igualdad porque, como ha señalado la doctrina, desde el punto de vista estructural éste necesariamente involucra no sólo el examen del precepto jurídico impugnado, sino que además la revisión de aquel respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado amén del propio principio de igualdad. Se trata por lo tanto de un juicio trimembre.

El control de constitucionalidad en estos casos no se reduce, entonces, a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que actúa como término de comparación. En consecuencia se entabla una relación internormativa que debe ser abordada utilizando herramientas metodológicas especiales tales como el *test de igualdad*, empleado por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>98</sup>.

Ello a su vez determina que en numerosas oportunidades el resultado de control no sea la declaratoria de inexecutable de la disposición examinada, razón por la cual los tribunales constitucionales han debido recurrir a distintas modalidades de sentencias con la finalidad de reparar la discriminación normativa<sup>99</sup>.

Ahora bien, la ausencia de un contenido material específico del principio de igualdad no significa que se trate de un precepto constitucional vacío, por el contrario, precisamente su carácter relacional acarrea una plurinormatividad que debe ser objeto de precisión conceptual. De ahí que a partir de la famosa formulación aristotélica de “*tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*”, la doctrina y la jurisprudencia se

---

<sup>97</sup> Cfr. Markus González Beilfuss. *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 21 y s.s.

<sup>98</sup> Ver sentencia C-093 de 2001.

<sup>99</sup> Cfr. Markus González Beilfuss, op. cit., pág. 31 y s.s.

han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato- del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un carácter tan estricto como el primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, éste no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias, por el contrario se admite que con el objeto de simplificar las relaciones sociales ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación.

Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.

De los diversos contenidos del principio general de igualdad, surgen a su vez el derecho general de igualdad, cuya titularidad radica en todos aquellos que son objeto de un trato diferenciado injustificado o de un trato igual a pesar de encontrarse en un supuesto fáctico especial que impone un trato diferente, se trata entonces de un derecho fundamental que protege a sus titulares frente a los comportamientos discriminatorios o igualadores de los poderes públicos, el cual permite exigir no sólo no verse afectados por tratos diferentes que carecen de justificación sino también, en ciertos casos, reclamar contra tratos igualitarios que no

tengan en cuenta, por ejemplo, especiales mandatos de protección de origen constitucional.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional colombiana ha diseñado una metodología específica para abordar los casos relacionados con la supuesta infracción del principio y del derecho fundamental a la igualdad, se trata del juicio integrado de igualdad, cuyas fases constitutivas fueron descritas en las sentencias C-093 y C-673 de 2001. Este juicio parte de un examen del régimen jurídico de los sujetos en comparación, precisamente con el objeto de determinar si hay lugar a plantear un problema de trato diferenciado por tratarse de sujetos que presentan rasgos comunes que en principio obligarían a un trato igualitario por parte del legislador. Posteriormente se determina la intensidad del test de igualdad de conformidad con los derechos constitucionales afectados por el trato diferenciado, para finalmente realizar un juicio de proporcionalidad con sus distintas etapas – adecuación, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto- sobre el trato diferenciado.

Hechas las anteriores consideraciones generales sobre el principio y el derecho fundamental de igualdad, se abordará el examen de constitucionalidad de los enunciados normativos acusados.

## **9. El examen de constitucionalidad de las disposiciones acusadas**

### **9.1. El examen de constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011**

Los demandantes consideran que la expresión *a partir del primero de enero de 1985*, contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, vulnera el derecho a la igualdad de las personas que individual o colectivamente sufrieron daños por hechos ocurridos con anterioridad al primero de enero de 1985, quienes no son titulares de las medidas de reparación previstas en la ley.

Alegan que la fecha en que ocurrieron los daños no es un criterio relevante de distinción, debido a que consideran que el conflicto armado colombiano se remonta desde los años cincuenta o sesenta y que por lo tanto todas las personas que sufrieron daños como consecuencias de infracciones del DIH o de las normas internacionales de DDHH deben ser titulares de las medidas de reparación señaladas en la ley.

Se trata por lo tanto, en buena medida, de razones de tipo histórico, pues los actores señalan que el conflicto armado colombiano se perpetúa desde

la violencia partidista de finales de los años cuarenta hasta hoy en día y por lo tanto no se puede distinguir entre las víctimas con fundamento en una fecha. Esta línea argumentativa los lleva a concluir que el enunciado demandado da origen a un tratamiento discriminatorio puesto que carece de justificación y además no persigue una finalidad legítima, sino simplemente propósitos de índole económica tales como la sostenibilidad financiera.

Ahora bien, respecto de los anteriores argumentos esgrimidos por los demandantes considera esta Corporación que la fecha señalada en el artículo tercero sólo podría ser declarada inexecutable si fuera manifiestamente arbitraria. En efecto, como se expone en el informe rendido por el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, existen evidentes dificultades para establecer hitos relevantes en un conflicto de larga data como el que ha sufrido Colombia. En esa medida todas las fechas adoptadas pueden ser objeto de discusión y objeciones pues implican adoptar posturas sobre su naturaleza y evolución histórica.

Ante esta dificultad se podría sostener que toda delimitación temporal es inconstitucional, pues en principio las medidas de reparación de índole patrimonial deberían ser garantizadas a todas las víctimas, sin embargo, tal postura limitaría de manera desproporcionada la libertad de configuración del Legislador, además que sería abiertamente irresponsable desde la perspectiva de los recursos estatales disponibles para la reparación de los daños causados, pues generaría expectativas de imposible satisfacción que acarrarían responsabilidades ulteriores al Estado Colombiano. Es decir, implicaría el sacrificio de bienes constitucionalmente relevantes cual es en primer lugar la efectividad de los derechos de las víctimas que se pretende reparar, pues no se puede desconocer las limitaciones de los recursos estatales que pueden ser invertidos para tal propósito.

Es precisamente el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Precisamente por eso en el cuerpo de la providencia se inserta un extenso acápite en el que se da cuenta de las discusiones que tuvieron lugar sobre la fecha *a partir del primero de enero de 1985*, y como ésta fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo.

Adicionalmente, de conformidad con los datos estadísticos aportados en las diferentes intervenciones es claro que las víctimas del conflicto armado interno aumentan de manera sustancial a partir de los años ochenta, y que éste se degrada especialmente a partir de esa fecha sin que sea posible establecer un momento histórico preciso que sirva de hito definitivo. Se tiene por lo tanto que el límite temporal previsto en el artículo tercero, no es una fecha arbitrariamente excluyente porque precisamente cubre la época en la cual se produjo el mayor número de violaciones a las normas de derechos humanos y de derechos internacional humanitario, el período histórico de mayor *victimización*.

Por otra parte la no inclusión de las víctimas anteriores a esa fecha respecto del goce de las medidas reparatorias de índole patrimonial no las invisibiliza, ni supone una afrenta adicional a su condición, como sugieren algunos intervinientes, pues precisamente el mismo artículo en su párrafo cuarto hace mención de otro tipo de medidas de reparación de las cuales son titulares, que éstas no tengan un carácter patrimonial no supone un vejamen infringido por la ley en estudio, pues una reflexión en este sentido supone dar una connotación negativa a las reparaciones que no sean de índole económica, la cual a su vez supone una división de las medidas de reparación que no se ajusta a los instrumentos internacionales en la materia.

No se puede olvidar que las leyes de justicia transicional tienen límites temporales porque precisamente hacen referencia a la transición de un período histórico a otro, por lo tanto las limitaciones temporales son una característica intrínseca de este tipo de cuerpos normativos, que siempre suponen un ejercicio de configuración legislativa.

Resta entonces examinar la pretendida inconstitucionalidad de la fecha consignada en el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, con fundamento en que supone un trato diferenciado injustificado entre dos grupos de víctimas.

Como punto de partida es preciso aclarar que la disposición acusada establece un tratamiento diferenciado entre dos grupos de personas: (i) las que sufrieron daños con ocasión de hechos posteriores al primero de enero de 1985, titulares de las medidas de reparación señaladas en este cuerpo normativo y (ii) quienes sufrieron daños por hechos anteriores a esa fecha quienes tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la misma ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas (párrafo 4 del artículo 3 de la Ley 1148 de 2011). El

criterio de distinción lo constituye una fecha *el primero de enero de 1985*.

En primer lugar habría que verificar si las dos categorías de sujetos son comparables, al respecto se tiene que se trata de personas que han sufrido daños 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, antes del primero de enero de 1985 y con posterioridad a esa fecha, por lo tanto se trata de sujetos que están en una situación semejante, al menos en lo que hace referencia a su condición de víctimas y por lo tanto hay lugar a adelantar el juicio de igualdad.

Considera esta Corporación que para examinar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad debe adoptarse una metodología que privilegie el margen de configuración legislativo, por tratarse de un asunto en el cual no hay hitos históricos definitivos que permitan sustituir la opción adoptada luego de un amplio debate al interior del cuerpo representativo. Se considera entonces que, si bien están en juego los derechos de las víctimas a la reparación de índole patrimonial, en todo caso en esta materia, por las razones previamente expuestas, el juez constitucional debe ser respetuoso del margen de configuración legislativa, pues como antes se dijo la fecha adoptada fue el resultado de un amplio consenso al interior del Congreso de la República, luego de haber sido exploradas distintas alternativas.

Por lo tanto se debe examinar si el tratamiento diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente legítima y si es idóneo para alcanzarla. Al respecto se tiene que la limitación temporal persigue distintos propósitos, algunos relacionados con la racionalidad económica y otros que trascienden estas consideraciones y tienen que ver con la especial gravedad y virulencia de una etapa del conflicto armado interno y la necesidad de darle un tratamiento especial. No obstante, para efecto del presente proceso y debido a los argumentos expuestos por los congresistas durante el trámite de la ley, de los que se dio cuenta previamente, se entenderá que la finalidad que persigue el proyecto es preservar la sostenibilidad fiscal.

Se trata de un criterio de naturaleza constitucional que reconoce la escasez de los recursos públicos y pretende asegurar las condiciones para que el Estado garantice la prestación y el disfrute del conjunto de derechos reconocidos en la Constitución, en el marco del cual se desarrolla el proceso democrático de fijación de prioridades y de

adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer, en ningún caso, los derechos reconocidos en la Constitución.

Ahora bien, el criterio de distinción de naturaleza temporal empleado en el artículo tercero demandado es idóneo para garantizar la sostenibilidad fiscal, pues delimita el conjunto de víctimas beneficiarias de las medidas de reparación de índole patrimonial.

Finalmente la limitación temporal no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas pues, por una parte, la fecha del primero de enero de 1985 precisamente cobija el período histórico en el cual se produce el mayor número de víctimas y se agravan las violaciones al derecho internacional humanitario y en las normas internacionales de derechos humanos, por otra parte las víctimas anteriores a ese período resultan cobijadas por otro tipo de medidas de reparación, señaladas en el parágrafo cuarto del artículo tercero de la ley, a saber: el derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Se concluye entonces que la expresión *a partir del primero de enero de 1985*, resulta exequible frente al cargo examinado en la presente decisión.

## **9.2. Examen de constitucionalidad del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011**

Los demandantes consideran que la expresión *entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley*, contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, vulnera el derecho a la igualdad de las personas propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos que hayan sido despojadas se hayan visto obligadas a abandonarlos a partir del primero de enero de 1991 y quienes fueron víctimas del despojo o fueron obligados a abandonar los predios con anterioridad a esa fecha, respecto a la titularidad del derecho a la restitución en los términos señalados en la misma ley.

Nuevamente frente a este límite temporal esgrimen los actores argumentos de tipo histórico, en el sentido que el conflicto armado colombiano se perpetúa desde la violencia partidista de finales de los años cuarenta hasta hoy en día y por lo tanto no se puede distinguir entre las víctimas con fundamento en una fecha para el ejercicio del derecho de restitución. Concluyen que la fecha establecida da origen a un

tratamiento discriminatorio porque no persigue una finalidad legítima, razón por la cual da origen a un tratamiento diferenciado injustificado.

Para resolver estas acusaciones se reiteran las consideraciones expuestas en el acápite inmediatamente precedente. Es decir, que el legislador tiene un amplio margen de configuración y la limitación temporal establecida solo sería inconstitucional si resultara manifiestamente arbitraria.

Al respecto se tiene que los intervinientes aportaron elementos de carácter objetivo en defensa de la fecha señalada, como son: (i) la mayoría de los estudios sobre el conflicto armado señala que a partir de 1990 la expulsión y el despojo de tierras se convierte en un mecanismo empleado regularmente por las organizaciones paramilitares contra la población civil; (ii) los registros de casos de despojo y expulsión datan de los años noventa, de manera tal que sobre las fechas anteriores no hay certeza y se dificulta aplicar la medida de restitución tal como aparece regulada en la Ley 1448 de 2011; (iii) de conformidad con las estadísticas del INCODER la mayor parte de los casos de despojo registrados están comprendido entre 1997 y el año 2008, los casos anteriores a 1991 corresponden solamente al 3% de los registrados entre 1991 y 2010; (iv) hay un incremento en las solicitudes de protección de predios a partir de 2005 y que con anterioridad a esa fecha este mecanismo sólo era utilizado de forma esporádica.

Lo anterior permite inferir que el primero de enero de 1991 no es una fecha que resulte manifiestamente arbitraria y por lo tanto ha de respetarse el margen de configuración del legislador.

Resta por analizar el supuesto tratamiento desigual fundado en una finalidad ilegítima desde la perspectiva constitucional. El punto de partida respecto del juicio de igualdad es verificar si las dos categorías de sujetos son comparables, al respecto se tiene que el tratamiento diferenciado se predica de sujetos que reúnen la condición de ser propietarios, poseedores o explotadores de baldíos y además fue afectado su derecho a la propiedad, la posesión o la explotación económica, entonces se presentan elementos comunes entre ellos y por lo tanto hay lugar a adelantar el juicio de igualdad.

La finalidad del trato diferenciado, según se desprende de la intervención del Ministro de Agricultura durante el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto de ley, es preservar la seguridad jurídica. Pues se hace alusión a la figura de la prescripción adquisitiva de dominio señala en el Código Civil, la cual antes de la modificación introducida

por la Ley 791 de 2002 operaba a los 20 años y la necesidad de proteger los derechos adquiridos de los terceros de buena fe.

Si bien están en juego el derecho a la propiedad y los derechos adquiridos de los despojados en todo caso en esta materia, por las razones expuestas en el acápite precedente de esta decisión, el juez constitucional debe ser respetuoso del margen de configuración legislativa, pues como antes se dijo la fecha adoptada fue el resultado de un amplio consenso al interior del Congreso de la República, luego de haber sido exploradas distintas alternativas temporales.

Por lo tanto se debe examinar si el tratamiento diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente legítima y si es idóneo para alcanzarla. Al respecto se tiene que la seguridad jurídica es un bien jurídico de relevancia constitucional como ha señalado en reiteradas oportunidades la jurisprudencia de este Tribunal.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Sobre la seguridad jurídica se consigna en la sentencia T-502 de 2002: “3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado<sup>100</sup>. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo) // 4. La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general // Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del

El criterio de distinción de naturaleza temporal empleado en el artículo tercero demandado es idóneo para garantizar la seguridad jurídica, pues delimita la titularidad del derecho a la restitución e impide que se pueda reabrir de manera indefinida el debate sobre los derechos adquiridos respecto de bienes inmuebles.

Finalmente la limitación temporal no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas pues la fecha del primero de enero de 1991 precisamente cubre el período histórico en el cual se produce el mayor número de víctimas despojadas y desplazamientos según se desprende de los datos estadísticos aportados por el Ministerio de Agricultura, que fueron consignados en el acápite 3.2 de los antecedentes de la presente decisión.

Se concluye entonces que la expresión *entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley*, resulta exequible frente al cargo examinado en la presente decisión.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

**Primero.-** Declarar exequible la expresión *a partir del primero de enero de 1985*, contenida en el artículo tercero de la ley 1448 de 2011 por el cargo examinado en la presente decisión

**Segundo.-** Declarar exequible la expresión *entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley*, contenida en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, por el cargo examinado en la presente decisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Presidente

---

*principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso.”*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ  
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

## Secretaria General