

**Sentencia C-462/13
(Bogotá DC, julio 17)**

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN LEY DE VICTIMAS
DEL CONFLICTO ARMADO-Configuración en relación con
contenidos normativos y expresiones que ya habían sido objeto de control**

La Corte ha advertido que para la determinación de la existencia de cosa juzgada constitucional debe llevarse a cabo un examen doble cuando la decisión ha declarado la constitucionalidad de la norma objeto de control. En primer lugar, (1) debe establecerse si la norma demandada es la misma que fue objeto de juzgamiento en una oportunidad precedente, y en segundo lugar, (2) es necesario determinar si los cargos planteados en la nueva oportunidad coinciden con aquellos examinados en la decisión precedente. En estas condiciones, la Corte encontró que se configuraba la cosa juzgada constitucional respecto de las expresiones “ocurridas con ocasión del conflicto armado” del artículo 3, “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago” del artículo 51, “que no contraríen la presente ley” del inciso segundo del artículo 60 y el inciso segundo del parágrafo primero y el parágrafo segundo del artículo 60, asimismo los incisos primero y segundo del artículo 66 y la expresión “de sus propios medios o” del primer inciso del artículo 67, como también respecto del artículo 125 de la ley 1448 de 2011, disposiciones éstas que habían sido objeto de control, decididas mediante sentencias C-781 de 2012 y C-280 de 2013.

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Constitye una
cualidad/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Significado/COSA
JUZGADA CONSTITUCIONAL-Fundamento/COSA JUZGADA
CONSTITUCIONAL-Características**

La cosa juzgada encuentra fundamento (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que se anuda a la consideración de Colombia como un Estado Social de Derecho; (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales; (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate; y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución. A este fundamento se adscribe el carácter intangible, inmutable, definitivo, indiscutible y obligatorio que acompaña a la cosa juzgada. El valor de cosa juzgada constitucional comprende todas las sentencias adoptadas por esta Corporación, y conforme a ello ese efecto acompaña no solo a las decisiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad simple sino también a aquellas que adoptan alguna forma de modulación tal y como ocurre, por ejemplo, con las sentencias de constitucionalidad condicionada, las sentencias integradoras por adición, las sentencias integradoras por sustitución o las sentencias de

exhortación. Igualmente se extiende a las decisiones que modulan los efectos temporales de la decisión adoptada, tal y como ocurre, por ejemplo, con las sentencias con efectos retroactivos o las sentencias de inexequibilidad diferida.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Importancia

La importancia de la cosa juzgada se manifiesta en las consecuencias que ello trae. Así cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material; y en los casos en los que la determinación de la Corte ha consistido en declarar la constitucionalidad de la norma el efecto consiste en que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad. En el caso de las sentencias de constitucionalidad condicionada la cosa juzgada tiene como consecuencia, entre otras posibles, que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico. Adicionalmente en los supuestos en los cuales la Corte ha adoptado una sentencia aditiva la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar. En todo caso y al margen de las consecuencias específicas que tiene la asignación de valor de cosa juzgada a las sentencias de este Tribunal, dicho valor supone o bien una limitación a la posibilidad de que las autoridades adopten determinado tipo de normas, de una parte, o bien el establecimiento de una restricción a las posibilidades de que las autoridades judiciales –y en particular la Corte Constitucional- adopte un nuevo pronunciamiento.

SENTENCIA INHIBITORIA-Carácter excepcional/SENTENCIA INHIBITORIA-Presupuestos de procedencia

Las sentencias inhibitorias, en tanto suponen una decisión de no adelantar la actividad de juzgamiento pretendida, constituyen un tipo excepcional de decisión judicial que solo es procedente cuando se verifiquen precisas hipótesis que impidan adelantar el examen de constitucionalidad. Tal carácter ha supuesto un esfuerzo de la jurisprudencia de esta Corporación para establecer los eventos en los cuales procede adoptar una decisión inhibitoria al ejercer sus competencias de control abstracto y dichas hipótesis se asocian (i) con el objeto del control, así una decisión inhibitoria procede en aquellos casos en los cuales la norma acusada ha dejado de pertenecer al ordenamiento como consecuencia de su derogatoria expresa o tácita, o por la pérdida de fuerza ejecutoria; (ii) con las características de la acusación, asociado al carácter predominantemente rogado de la acción pública que impone la obligación de cumplir determinadas cargas argumentativas para que la acusación pueda considerarse admisible; (iii) con la competencia de

este tribunal, como cuando se demanda una norma que no se encuentra comprendida por las atribuciones típicas o atípicas de esta Corporación o cuando ha transcurrido el término para la formulación de la acción pública, tal y como lo prevén los artículos 242 y 379 de la Constitución; o (iv) con deficiencias probatorias que impiden un pronunciamiento de fondo, evento en el cual la Sala Plena de la Corte puede adoptar la decisión de abstenerse temporalmente de emitir un pronunciamiento de fondo hasta tanto no sean aportadas las pruebas requeridas para adelantar el examen (defectos probatorios que impiden el control) tal y como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales cuando el Congreso de la República no remite las gacetas o certificaciones que dan cuenta del trámite de las objeciones en dicha Corporación.

DECISION INHIBITORIA PREVIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No impide una nueva inhibición

Para este Tribunal, en aquellos casos en los cuales (i) exista una sentencia inhibitoria de la Corte Constitucional adoptada en desarrollo de sus funciones de control abstracto, (ii) se presenta una nueva demanda en contra de la misma norma y (iii) el contenido de la demanda coincide claramente con la argumentación formulada en la anterior, debe la Corte inhibirse nuevamente. Así, si bien la inhibición adoptada por la Corte no impide que el cargo de inconstitucionalidad de la norma en cuestión sea reformulado con un nuevo fundamento discursivo, si determina la improcedencia de una nueva demanda con idéntico cargo de inconstitucionalidad basado en la misma argumentación.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia

Si bien en la sentencia C-280 de 2013 la Corte se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de varias de las expresiones acusadas de la Ley 1448 de 2011 y que son ahora nuevamente demandadas, en particular respecto (i) de algunos apartes acusados de los parágrafos primero, segundo y tercero del artículo 61, (ii) de la expresión “de restitución” incluida en el título del artículo 123 y (iii) de las expresiones demandadas del artículo 132, observa la Corte que pese a que la demanda ahora estudiada incorpora nuevas consideraciones se funda en una premisa incorrecta que no tiene la aptitud de activar la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo y en otros eventos la argumentación coincide sustancialmente con el razonamiento presentado en la oportunidad anterior, por lo que resulta procedente adoptar una nueva decisión inhibitoria.

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Componentes

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Mecanismos para determinar monto máximo/INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Cuantía máxima

LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Mecanismos previstos para materializar la indemnización administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento no vulnera la Constitución/**LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-**Mecanismos constitutivos de indemnización administrativa a favor de la población desplazada son adicionales al monto de la indemnización administrativa que debe pagarse en dinero

Del artículo 132 también fueron demandados los apartes normativos que enuncian los mecanismos que pueden emplearse para materializar la indemnización administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento que comprende subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros, como formas posibles de indemnización administrativa que para la Corte no se opone a la Constitución en la medida en que constituye una clara manifestación de la libertad configurativa del Congreso de acciones hacia una población cuyos miembros son considerados como víctimas. La Corte, al interpretar el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, destacó la relevancia de no confundir las medidas indemnizatorias, con la obligación del Estado de asegurar condiciones básicas de existencia a las personas de los grupos poblacionales más débiles. Este precedente exige entonces excluir cualquier interpretación que pueda tener como efecto la asimilación de los mecanismos enunciados en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 con la indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas de contenido prestacional constitutivas de indemnización administrativa no pueden afectar la indemnización en dinero

Referencia: expediente D-9362.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial), 51 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 66 (parcial), 67 (parcial), 123 (parcial), 125 y 132 (parcial) de la ley 1448 de 2011.

Actores: Franklin Castañeda y otros.

I. ANTECEDENTES.

1. Normas demandadas.

Franklin Castañeda Villacob y otros ciudadanos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de varias expresiones y disposiciones de la ley 1448 de 2011 *“por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

LEY 1448 DE 2011

(...)

(...)

2. Normas demandadas, cargos formulados e intervenciones.

Con el propósito de precisar el alcance general de cada una de las acusaciones, a continuación se indicarán las expresiones o disposiciones acusadas, los cargos formulados y las intervenciones presentadas¹.

2.1. Cargos en contra de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado*” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

El aparte demandado, que se subraya, hace parte del artículo 3:

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.

¹ El Departamento Nacional de Planeación no se ocupa de efectuar un análisis separado de cada uno de los cargos. En la conclusión de su escrito señala (i) que los cargos planteados por los demandantes carecen del requisito mínimo de certeza frente a la vulneración de la Carta Política, toda vez que no se dirigen en concreto contra la ley sino contra una hipotética aplicación o interpretación de la misma y (ii) que a partir de las cuatro decisiones adoptadas por la corte Constitucional sobre esta materia ya se encuentra consagrada una posición frente a las normas demandadas, que si bien no constituyen cosa juzgada frente a los cargos presentados (...) sí constituyen unos principios orientadores para la adopción de decisiones judiciales (...). Es también pertinente señalar que la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a pesar de extensas consideraciones no ofrece, respecto de varios de los cargos planteados, una argumentación específica al respecto. Cuando ello ocurra la Corte se abstendrá de hacer cualquier referencia en los antecedentes de esta providencia.

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.

2.1.1. Pretensión.

Se solicita la declaración de inexequibilidad de la expresión *“ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”*. Subsidiariamente y en caso tal que la Corte Constitucional no declare la inexequibilidad, se solicita que emita una sentencia de constitucionalidad condicionada, a partir de la cual se entienda que con la expresión *“ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”* no se está limitando a las vulneraciones ocurridas a partir de una relación de causalidad directa con el conflicto armado, sino en su contexto, y por tanto, abarque vulneraciones tales como las basadas en violencia sociopolítica, violencia de género, desaparición forzada, desplazamiento interno, entre otras.

2.1.2. Cargo.

La condición que introduce el artículo demandado al establecer el concepto de víctima, constituye una restricción que desconoce los artículos 1, 2, 6, 12, 13, 29, 93, 94 y 229 de la Constitución. Esta restricción tiene como efecto privar a algunas personas afectadas por graves violaciones a los derechos humanos del régimen de protección establecido en la ley 1448 de 2011. Así las cosas “[u]na interpretación restrictiva como la indicada por la norma, deja por fuera del ámbito de la ley a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado pero con origen en hechos de violencia socio política. Bajo este supuesto, quedarían excluidas víctimas de desaparición forzada por motivo de persecución sociopolítica, graves violaciones de derechos humanos cometidos contra las mujeres, casos de desplazamiento forzado entre otros casos de similares características.”

2.1.3. Intervenciones relativas al artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

2.1.3.1. Ministerio del Interior: cosa juzgada. La expresión *“ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”* fue objeto de pronunciamiento por parte

de la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 y, en atención a ello, la Corte debe tener en cuenta lo allí decidido.

2.1.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: exequibilidad.

La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que los criterios empleados por el legislador a efectos de determinar el alcance del concepto de víctima son compatibles con el derecho a la igualdad. El criterio empleado comprende razonablemente a los sujetos ubicados en una misma situación y no excluye de manera arbitraria a ninguno de los sujetos, en tanto la no inclusión de las personas afectadas por la delincuencia común se encuentra plenamente justificada a la luz de las finalidades perseguidas por la ley 1448 de 2011. En esa dirección se encuentran las sentencias C-253A y C-781 de 2012.

2.1.3.3. Ministerio de Defensa Nacional: cosa juzgada. Sobre el uso de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” la Corte Constitucional se pronunció ya en la sentencia C-781 de 2012 y, adicionalmente, precisó el alcance de tal concepto en la sentencia C-253A de 2012.

2.1.3.4. Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas: exequibilidad. La Corte Constitucional ha considerado que la definición de víctima establecida en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011 es plenamente compatible con la Constitución. Ello se sigue, entre otras, de las sentencias C-052, C-253A y C-781 de 2012.

2.1.3.5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural: cosa juzgada. La Corte debe declarar juzgados los cargos formulados en contra del artículo 3 de la ley en atención a lo señalado por las sentencias C-1054, C-715 y C-781 de 2012.

2.1.3.6. Defensoría del Pueblo: cosa juzgada. En relación con la expresión acusada del artículo 3, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-781 de 2012 dado que se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

2.1.3.7. Universidad del Rosario -Grupo de Investigación en Derechos Humanos-: exequibilidad. Las expresiones acusadas del artículo 3 de la ley 1448 de 2011 resultan compatibles con la Constitución, tal y como ha tenido oportunidad de señalarlo la jurisprudencia constitucional en diversas oportunidades. La definición de víctima y, en especial, la expresión “conflicto armado”, ha sido interpretada de manera amplia de manera *que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano*.

2.2. Cargos formulados en contra de la expresión “*siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago.*” del artículo 51 de la ley 1448 de 2011.

El aparte demandado, que se subraya, hace parte del artículo 51:

Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.

En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX.

Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley.

2.2.1. Pretensión.

Se solicita la declaración de inexecutable de la expresión “*siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago*.”

2.2.2. Estructura del cargo.

La expresión demandada implica una infracción de los artículos 13, 44, 67 y 93 de la Constitución. La condición para el acceso gratuito a la educación preescolar, básica y media consistente en que las víctimas no cuenten con recursos para su pago implica (i) el desconocimiento del contenido del derecho a la educación que impone la gratuidad de la educación básica primaria, (ii) la vulneración de la obligación de establecer medidas que otorguen tratamientos especiales a las personas consideradas víctimas y (iii) la prohibición de retroceso en materia de derechos sociales en tanto las prestaciones previstas en el artículo 51 de la ley 1448 de 2011 se califican como medidas de asistencia y no como expresiones de un derecho constitucional.

Esta expresión supone, adicionalmente, la violación de los derechos de los niños y las exigencias derivadas de instrumentos internacionales en materia de protección del derecho a la educación.

2.2.3. Intervenciones relativas al artículo 51 de la ley 1448 de 2011.

2.2.3.1. Ministerio del Interior: exequibilidad. Las expresiones demandadas del artículo 51 no se oponen a la Constitución. En materia de regulación de los derechos sociales el legislador cuenta con libertad de configuración. No es procedente que mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se afecte una disposición que se articula con una política pública a largo plazo. En atención a los ingresos de las personas es posible que el Estado diseñe políticas que se adecuen al principio de solidaridad.

2.2.3.2. Ministerio de Hacienda: exequibilidad. A pesar de que el cargo tiene algunas deficiencias argumentativas, es posible concluir que la disposición acusada es exequible. Tal conclusión se funda en diferentes razones. En primer lugar, la disposición acusada no prevé un tratamiento diferenciado entre las personas que no son víctimas y las personas que sí ostentan tal condición dado que lo único que hace, de forma compatible con la Constitución, es prever que aquellas que tengan recursos puedan asumir los gastos a efectos de coadyuvar a las otras víctimas. En segundo lugar, la disposición acusada no resulta regresiva teniendo en cuenta, entre otras cosas, que no limita la realización del derecho sino que consagra un mecanismo para profundizar las posibilidades de acceso. En tercer lugar, no existe una prohibición para que una medida de asistencia sea al mismo tiempo expresión de un derecho, tal y como es la del artículo 25 de la ley 1448 de 2011.

2.2.3.3. Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad. La expresión acusada es exequible. Es necesario entender que se refiere a los eventuales pagos requeridos para acceder a la educación secundaria o superior dado que, de acuerdo al régimen constitucional vigente, ella es gratuita en los niveles preescolar, básico y medio. En consecuencia *los cobros en los niveles de enseñanza secundaria y superior pueden resultar compatibles con la obligación del Estado de la implantación progresiva de la gratuidad en tales niveles, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.*

2.2.3.4. Ministerio de Agricultura y desarrollo rural: exequibilidad. La regulación adoptada se encuentra comprendida por la libertad de configuración de la que es titular el Congreso para adoptar medidas en contextos de justicia transicional tal y como lo ha señalado, entre otras, la sentencia C-370 de 2006.

2.2.3.5. Ministerio de Educación Nacional: inexequibilidad. La expresión acusada del artículo 51 se opone a la Constitución. En efecto, el aparte que se acusa *comporta una clara regresión, pues desconoce que a la fecha, en Colombia, la educación preescolar, básica y media es gratuita en los establecimientos públicos.* La expresión acusada somete a dos condiciones la

exigibilidad de la gratuidad de la educación y, en esa dirección desconoce su condición de servicio público no sometido a condiciones de carácter económico.

2.2.3.6. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: exequibilidad. La expresión “*siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago*” no se opone a la Constitución. Por el contrario, dicha disposición tiene como propósitos promover la participación de las personas en situación de debilidad y satisfacer las necesidades de la población vulnerable. Tal disposición, lo que en verdad pretende, es *darle un tratamiento preferente y especial* a las personas que, en su condición de víctimas, son especialmente vulnerables.

2.2.3.7. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural: exequibilidad. No desconocen la Constitución los apartes normativos demandados del artículo 51. El trato diferente que allí se establece pretende, de una parte, proteger de manera especial a las personas con menores recursos y en situación de debilidad y, de otra, hacer posible que los recursos del Estado se destinen a satisfacer las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad. El trato diferenciado que se desprende de la expresión acusada encuentra apoyo, precisamente, en la diversa situación en la que se encuentran los grupos que surgen al emplear el criterio de distinción que subyace a la norma demandada.

2.2.3.8. Defensoría del Pueblo: exequibilidad condicionada. Con fundamento en diversas disposiciones del orden internacional y nacional, la constitucionalidad de la expresión demandada solo es posible bajo la condición de entender que la gratuidad se impone para las víctimas que cursan los niveles de preescolar o educación básica primaria. Ahora bien, la exigibilidad de realizar tal cobro para quienes cursen educación básica secundaria o media es admisible si y solo si tal cobro es equilibrado y razonable en atención a la capacidad de pago y, adicionalmente, dicha capacidad es probada por parte de las autoridades competentes.

2.2.3.9. Universidad del Rosario -Grupo de Investigación en Derechos Humanos: inconstitucionalidad. La expresión que se acusa resulta inconstitucional por varias razones. En primer lugar, establece un trato desproporcionado entre las personas destinatarias de la ley y los sujetos no sometidos a ella, en tanto la jurisprudencia ha establecido un estándar de gratuidad general y, en esa medida, son sometidos a una carga adicional. En segundo lugar, la disposición de la que hace parte el segmento demandado desconoce las obligaciones del Estado al no prever, en esta materia, medidas favorables y diferenciadas a favor de los destinatarios de la ley. Además de lo expuesto, la ubicación del artículo 51 en el título relativo a las medidas de asistencia y atención a las víctimas se opone a la Constitución si se considera que la educación no constituye una medida de tal naturaleza sino un derecho constitucional que ampara a todas las personas.

2.3. Cargos formulados en contra de algunas expresiones del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

Los apartes demandados, que se subrayan, hacen parte del artículo 60:

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

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

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

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

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

2.3.1. Pretensión.

2.3.1.1 Se solicita la declaración de inexequibilidad de la expresión “*que no contraríen la presente ley*” contenida en el inciso 2º del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

2.3.1.2 Se solicita declarar la inexequibilidad de la expresión “*Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición*” contenida en el párrafo primero del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

2.3.1.3 Se solicita declarar la inexequibilidad del párrafo segundo que dispone: “*PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su*

seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.”. Solicitan que en caso de no declarar la inexecutable del referido párrafo, se establezca que la constitucionalidad de la norma se condiciona a que se entienda que no se considerarán como víctimas solo aquellas que sufran un daño con ocasión de acciones directas del conflicto armado, sino que se entenderá que dicha norma se refiere a los daños sufridos con ocasión del contexto de conflicto armado.

2.3.2. Estructura del cargo.

2.3.2.1. La expresión “*que no contraríen la presente ley*” desconoce el principio de no regresividad y, en consecuencia, los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución. Tal vulneración se produce dado que, sin diferenciar entre aquellas normas anteriores a la ley 1448 de 2011 que otorguen un trato previo más favorable para las víctimas del desplazamiento forzado, se prevé la aplicación general de la citada ley. Ello implicaría, atendiendo que los derechos de los desplazados pueden encontrarse protegidos de manera más amplia en la regulación preexistente, la violación de la prohibición de retroceso establecida en materia de derechos sociales y ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional.

2.3.2.2. El cargo con fundamento en el cual solicita que sea declarada inexecutable la expresión “[e]sta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición”, indica que el aparte demandado desconoce el principio que exige diferenciar entre las medidas de reparación y otras medidas diferentes asociadas, por ejemplo, a la prestación de los servicios sociales. Esta distinción, que encuentra apoyo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado², supone –entre otras cosas- (i) que en ningún caso las medidas de asistencia así como tampoco la priorización de servicios sociales generales constituyen formas de reparación y (ii) que la confusión entre las diferentes medidas implica una afectación directa del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. Así las cosas, la disposición acusada constituye una infracción de los artículos 2, 90 y 93 de la Constitución.

2.3.2.3. El cuestionamiento que los demandantes formulan en contra del párrafo segundo del artículo 60 y con apoyo en el cual solicitan la declaratoria de su inexecutable, se encuentra en estrecha conexión con el cargo formulado en contra de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3 de la ley. La definición de víctima de desplazamiento forzado remitiendo al artículo 3 de la ley, implica una restricción del concepto desconociendo que tal tipo de situación puede sobrevenir por razones diferentes al conflicto armado. De esta manera se excluyen eventos que “*conforme a la ley 387, los principios Deng y la jurisprudencia constitucional encierran, entre*

² En el texto de la demanda se hace una citación amplia de las principales decisiones en esta materia.

otros, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, fumigaciones de cultivos ilícitos, actuar de aparatos de poder cualquiera que sea su denominación, presiones generadas por megaproyectos productivos (mineros, agroindustriales, de infraestructura, etc.), violaciones de los derechos humanos, u otras circunstancias análogas a las anteriormente descritas en tanto puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”. La imposición de esta regla tiene como efecto el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución que impone al Estado la obligación de adoptar las medidas para que la igualdad sea real y efectiva. La restricción hace que algunas de las víctimas del desplazamiento forzado no puedan beneficiarse de las medidas de atención, asistencia y reparación que prevé la ley 1448 de 2011.

2.3.3 Intervenciones relativas al artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

2.3.3.1. Ministerio del Interior: exequibilidad y cosa juzgada. Las expresiones que se acusan no se oponen a la Constitución. Uno de los desafíos de la ley 1448 de 2011 consiste en la articulación de las *políticas públicas sociales comunes* con las medidas particulares y temporales de las víctimas. Este intento de articulación, que en ocasiones puede dar lugar a la existencia de coincidencias no desconoce las diferencias entre la política social y las medidas establecidas a favor de las víctimas. Adicionalmente, la pretensión de articulación de las diferentes reglas aplicables a las víctimas no comporta el desconocimiento de la progresividad en tanto la ley 1448 de 2011 *pretende ir incrementando paulatinamente y de manera escalonada, la atención, asistencia y reparación a las víctimas*. Así las cosas, el objetivo es contar con un sistema armónico para canalizar los recursos existentes que tome en cuenta las exigencias adscritas al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. La definición de víctima que establece el artículo 60 se encuentra comprendida por los efectos de la decisión adoptada en la sentencia C-781 de 2012, dado que la referida disposición remite al artículo 3 que fue objeto de juzgamiento en la señalada providencia.

2.3.3.2. Ministerio de Hacienda: exequibilidad e inhibición respecto del inciso 2 del parágrafo 1. La expresión acusada del segundo inciso del artículo 60 no vulnera la Constitución. La determinación de la preferente aplicación de las disposiciones adoptadas en la ley 1448 de 2011 se funda en su carácter especial lo que justifica su prevalencia respecto de disposiciones de derecho ordinario. No se trata entonces de una medida regresiva en tanto pretende la materialización de la política pública asociada a la justicia transicional y, además de ello, asegurar estándares suficientes de seguridad jurídica. Sería sí regresivo permitir que continúen vigentes las disposiciones anteriores a la ley 1448 de 2011 que afecten la realización de los derechos y beneficios que se establecen en ella. El aparte demandado del parágrafo 1 del artículo 60, al determinar el efecto reparador de la oferta especial para la población desplazada, no contradice la Constitución. Debe advertirse que el artículo 25 de la ley 1448 contempla el carácter reparador de los servicios sociales y de las medidas de asistencia cuando *consagran acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable*,

incluyen criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. Esas consideraciones son compatibles con la jurisprudencia constitucional y, en todo caso, su materialización no deriva en una restricción a la indemnización administrativa que corresponda; en todo caso, el cargo formulado por los demandantes carece de certeza y especificidad dado que no demuestran cómo las expresiones acusadas desconocen los artículos 2, 90 y 93. El párrafo segundo del artículo 60 no se opone a la Constitución en atención a las razones expuestas para demostrar la constitucionalidad de las expresiones demandadas del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

2.3.3.3. Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad. Lo dispuesto en el aparte acusado del segundo inciso del artículo 60 no se opone a la Constitución en tanto se inscribe en el proceso de afinación de la política pública en materia de desplazamiento forzado y que ha sido impulsada por lo dispuesto en la sentencia T-025 de 2004. Así las cosas, la expresión acusada implica *la integración de las normas encaminadas a lograr el goce efectivo de los derechos* de las personas en situación de desplazamiento. Los apartes cuestionados del párrafo 1 del artículo 60 tampoco se oponen a la Constitución, dado que es posible conferirle a las medidas allí establecidas efecto reparador. Ello no supone, sin embargo, afirmar *que tales ayudas se tengan como parte de la indemnización o sean descontadas, posibilidad excluida expresamente por la misma norma.* Tampoco contradice la Carta Política el párrafo segundo del artículo 60 si se considera que la definición de víctima allí mencionada coincide con la jurisprudencia de la Corte y, en particular, con lo señalado en la sentencia T-141 de 2011. Adicionalmente y en relación con el empleo de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-781 de 2012 y precisó el alcance de tal concepto en la sentencia C-253A de 2012.

2.3.3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: exequibilidad y cosa juzgada del párrafo 2. Lo dispuesto en el artículo 60 no desconoce el principio de progresividad. Las determinaciones allí adoptadas caen comprendidas por el margen de configuración existente para la definición de las políticas en materia de justicia transicional. La Corte debe declarar probada la excepción de cosa juzgada en lo relativo al párrafo segundo del artículo 60 de la ley 1448 de 2011 debido a lo dispuesto en las sentencias C-781 y C-253A de 2012.

2.3.3.5. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: exequibilidad. La expresión “*que no contraríen la presente ley continuarán vigentes*” no se opone a la Constitución. La ley 387 de 1997 y la ley 1448 de 2011 se ocupan de regular lo relativo al tema de las políticas públicas en materia de población desplazada en Colombia. En atención a su posición en el ordenamiento jurídico ninguna tiene una jerarquía mayor que la otra. Conforme a lo anterior *ninguna desplaza a la otra, por cuanto tienen el mismo grado de importancia y aplicabilidad en el marco normativo colombiano, y aquellos casos y situaciones que se refieran a este tipo de población y que no estén previamente reguladas en dichas*

legislaciones, será menester por vía de analogía remitirse a otras fuentes normativas, de tal manera que no hay lugar a que se predique la posibilidad de que queden desprotegidas por parte del Estado. La expresión acusada del segundo inciso del párrafo primero del artículo 60 no contradice a la Constitución en tanto lo que allí se señala no supone que en lo relativo a la atención humanitaria inmediata de emergencia y de transición “*las víctimas del conflicto armado queden desprotegidas e indefensas por parte del Estado, ya que la cobertura para este tipo de situaciones están reguladas y amparadas directamente por los programas y políticas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*”. El párrafo segundo del artículo 60 no desconoce la Constitución. La definición de víctima allí contenida, estrechamente relacionada con la contemplada en el artículo 3 de la ley, no permite identificar la violación de los derechos de las víctimas si se considera que tales derechos también son protegidos por la ley 975 de 2005.

2.3.3.6. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas: inhibición y cosa juzgada. La demanda se funda en interpretaciones subjetivas que no se deducen del texto de la disposición dado que en el escrito *no se demuestra en que casos se podría presentar un caso en el cual se deba inaplicar una disposición contraria a la ley 1448 que resulte más favorable a los derechos de las víctimas de la ley 1448 de 2011*; la argumentación de los demandantes se abstiene de considerar el carácter integrador y complementario de los diferentes regímenes. El cuestionamiento en contra de las expresiones acusadas del párrafo 1 del artículo 60 no cuenta con sustento jurídico alguno en tanto se demandan *expresiones parciales, descontextualizadas* otorgándoles *una interpretación arbitraria*: es suficiente con examinar la ley para identificar que en ella se establece una clara distinción entre las medidas de reparación y aquellas correspondientes a la asistencia; la Corte debería estarse a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y, en particular, en la sentencia, T-458 de 2010, C-1199 de 2008 y T-188 de 2007 en las que se precisan las diferencias entre las medidas antes referidas. La acusación dirigida en contra del párrafo segundo del artículo 60 no puede abrirse paso. En primer lugar, en la sentencia C-372 de 2009 la Corte se ocupó de examinar la definición de las personas que ostentan la condición de desplazado en la ley 387 de 1997 y en esa medida la norma fue ya objeto de revisión por parte de esta Corporación; a su vez, la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” fue declarada ajustada a Constitución en la sentencia C-781 de 2012.

2.3.3.7. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural: exequibilidad, inhibición y cosa juzgada. No desconoce la Constitución la expresión demandada del segundo inciso del artículo 60: el aparte demandado no implica un retroceso respecto de la protección preexistente si se tiene en cuenta que la interpretación de la ley 1448 de 2011 debe ajustarse, de un lado, a la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, de otro, al deber de interpretar la ley 1448 de la forma más favorable a la víctima. La acusación formulada en contra del inciso segundo del párrafo 1° del artículo 60, no cumple los requerimientos necesarios para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad: se trata de cargos *vagos, indeterminados y abstractos*;

afirmar que las medidas allí señaladas tienen un efecto reparador no implica que se estén sustituyendo los deberes sociales y de reparación a cargo del Estado. En consecuencia la Corte debería inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo o, en todo caso, declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada. El cuestionamiento que se dirige en contra del párrafo segundo del artículo 60 y que se edifica a partir de la remisión que se hace al artículo 3 de la ley, debe analizarse tomando en consideración que la Corte ya juzgó tal cuestión en la sentencia C-781 de 2012 y, en consecuencia, se ha configurado la cosa juzgada constitucional.

2.3.3.8. Defensoría del Pueblo: exequibilidad condicionada, inhibición y cosa juzgada.

La expresión “*que no contraríen la presente ley*” plantea complejos problemas de interpretación. Como punto de partida es claro que la disposición puede o no resultar constitucionalmente problemática según que la nueva regulación amplíe o reduzca el nivel de protección respecto de la regulación previa. Esta dificultad interpretativa de la norma supone, de alguna manera, una especial obligación argumentativa al plantear el cuestionamiento constitucional. Así pues el planteamiento de los demandantes evidencia una falla importante en la presentación de la acusación, al no precisar las materias respecto de las cuales la aplicación de la regla demandada implicaría un retroceso frente al nivel de protección preexistente. Esta indeterminación, que ha de ser enfrentada por el ciudadano demandante, impide identificar adecuadamente el alcance del reproche por violación del principio de progresividad. Ello conduciría, *prima facie*, a la obligación de adoptar una decisión inhibitoria. Sin embargo y a efectos de asegurar la supremacía de la Constitución, es posible declarar la constitucionalidad de la disposición acusada siempre y cuando se entienda aplicable *solo en la medida que no entrañe restricciones, limitaciones, condiciones o requisitos que hagan más gravosa la situación de la población víctima del desplazamiento forzado, frente a las que establece para el mismo evento o situación la ley 387 de 1997 o disposiciones que la desarrollan o reglamenten.*

La acusación dirigida en contra de las expresiones del párrafo 1 del artículo 60 no satisface los requerimientos argumentativos para formular un cargo de inconstitucionalidad. En efecto, si bien la argumentación se encuentra integrada por referencias a diferentes fuentes, no ofrece razones expresas de inconstitucionalidad y omite considerar la expresión demandada conjuntamente con otras de la ley que podrían precisar su significado normativo. Es entonces procedente que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo.

Tal y como se concluyó al examinar la procedencia del cargo en contra de la expresión acusada del artículo 3 de la ley, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-781 de 2012 dado que se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

2.3.3.9. Universidad del Rosario – Grupo de Investigación en Derechos Humanos: inexequibilidad. La expresión que se demanda podría tener como resultado la afectación del principio de progresividad en el caso de que en la ley 1448 de 2011 se hubiere establecido una medida que implique un nivel menor de protección de un derecho. Esta posibilidad, aunque no es demostrada por los demandantes a partir de supuestos existentes, daría lugar al desconocimiento de la Constitución. Siendo ello así, es procedente la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada.

2.4. Cargos formulados en contra de algunas expresiones del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

Los apartes demandados, que se subrayan, hacen parte del artículo 61:

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

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

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

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

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

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar

con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

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

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

2.4.1. Pretensión.

2.4.1.1. Se solicita declarar la inexequibilidad de las expresiones “*Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro*”, “*Para este efecto*” y “*que no han declarado*” contenidas en el parágrafo 1 del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

En el caso de que la Corte no acceda a la solicitud principal se solicita la declaración de la constitucionalidad condicionada en el entendido de que se interprete dicho plazo, de dos años, como una medida que en ningún caso pueda resultar inflexible, ni representar una carga desproporcionada para las víctimas que demuestren la afectación de sus derechos fundamentales por fuera del plazo señalado en la ley.

2.4.1.2. Se solicita declarar la inexequibilidad de las expresiones “*sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración,*” y “*En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.*” contenidas en el parágrafo 2 del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

2.4.1.3. Se solicita declarar la inexequibilidad de la expresión “*La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.*” del parágrafo 3 del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

2.4.2. Estructura del cargo.

2.4.2.1. Las expresiones del párrafo primero de la norma demandada, al imponer un límite de tiempo para superar el subregistro y habilitar a las víctimas del desplazamiento de años anteriores para adelantar su declaración en ese plazo -2 años- con el propósito de que el Estado decida su inclusión o no, desconoce los derechos de las víctimas.

En efecto, si bien el establecimiento de un plazo para los registros de víctimas responde a un propósito constitucionalmente relevante en tanto le permite al Estado precisar sus deberes y en esa medida asegura una mayor planeación para la ejecución de los recursos, dicha determinación tiene como resultado desconocer la complejidad del conflicto y las profundas dificultades a las que se enfrentan las víctimas.

Estas estrategias imponen graves barreras al ejercicio de los derechos por parte de las víctimas atendiendo que, tal y como incluso lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, pueden presentarse eventos no atribuibles a la víctima –fuerza mayor o caso fortuito- que le impidan adelantar oportunamente las actividades requeridas frente al registro.

Adicionalmente, la defectuosa divulgación de esta posibilidad hace que la disposición demandada pueda resultar ineficaz. La Corte debe considerar que la constitucionalidad de esta disposición puede conducir a negar la posibilidad de que las víctimas resulten efectivamente inscritas en el registro.

Resulta necesario, en consecuencia, declarar inexecutable las expresiones acusadas y, en caso de no ser ello procedente, debe la Corte condicionar su alcance indicando que el plazo allí fijado no debe implicar un término inflexible ni representar una carga desproporcionada para las víctimas que demuestren la afectación de sus derechos fundamentales por fuera del plazo señalado por la ley.

2.4.2.2. Las reglas establecidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 61 relativas a las declaraciones que preceden la decisión de incluir o no a una persona en el Registro Único de Víctimas, se oponen a la jurisprudencia constitucional en esta materia y, de manera particular, desconocen que con fundamento en el principio de la buena fe es el Estado quien tiene la carga de probar que no se trata de una persona con derecho al registro. Así las cosas *“es necesario resaltar que antes de negar la inclusión en el RUV el Estado tiene la carga de probar que el o la declarante en verdad no ha padecido graves violaciones a sus derechos humanos, o infracciones al DIH.”*

2.4.3. Intervenciones relativas al artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

2.4.3.1. Ministerio del Interior.

Los planteamientos de la demanda *son meras apreciaciones subjetivas que no obedecen a un juicio de constitucionalidad*. En todo caso, lo dispuesto en el artículo 61 se funda en el artículo 83 de la constitución. Es claro que la

destinación de recursos públicos a la ejecución de cualquier actividad *debe tener un fundamento jurídico y unos soportes que respalden tales inversiones y que permitan llevar un control por parte de los organismos competentes.*

De otra parte y en lo relativo a la regla temporal para la declaración de los hechos que dan lugar a la inclusión en el registro de víctimas es posible advertir que de los párrafos 2 y 3 del artículo 61 se sigue *la posibilidad de que con posterioridad a los dos años realicen las inscripciones en el registro*, de manera tal que *no se trata de un término cerrado.*

2.4.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La fijación de un término para declarar sobre los hechos referidos a su desplazamiento a efectos de que se defina si procede o no su inclusión en el registro, no se opone a la Carta Política. Esa decisión se encuentra protegida por la jurisprudencia constitucional relativa a la posibilidad de establecer límites temporales para acceder a determinadas medidas de reparación.

Las medidas que se prevén en los apartes demandados del artículo 61, así como en el artículo 66 de la ley 1448 de 2011, no pretenden obstaculizar la protección de las víctimas sino, en otra dirección, permitir el conocimiento de aquellos hechos que limitan su acceso a la oferta prevista para adoptar las determinaciones que se requieran.

2.4.3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

Las reglas relativas a la inscripción de personas en el registro de víctimas se ajustan, en general, a los criterios que han sido establecidos por la jurisprudencia constitucional al examinar las normas aplicables al registro de población en situación de desplazamiento. La valoración de las declaraciones debe hacerse tomando en consideración la dignidad, la buena fe, la confianza legítima y la prevalencia del derecho sustancial. Adicionalmente, es importante considerar que la configuración de una situación de fuerza mayor debe ser considerada al momento de definir la inscripción o no en el registro.

2.4.3.4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El establecimiento de un plazo de dos años para declarar los hechos requeridos para definir la inclusión o no en el registro *“se convierte en un plazo prudente y más que razonable para que las personas que se encuentren inmersas en estas condiciones puedan realizar tales manifestaciones”* lo que supone el cumplimiento de la exigencia de flexibilidad que en esta materia ha previsto la jurisprudencia constitucional.

Las reglas fijadas en los párrafos 2 y 3 del artículo 61, que hacen posible la indagación de las razones que impidieron la declaración previa, constituyen una manifestación del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 29 de la Constitución.

2.4.3.5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El plazo establecido para llevar a efecto la declaración con el propósito de obtener la inscripción en el registro resulta constitucionalmente admisible en tanto debe entenderse que dicho plazo no puede resultar inflexible ni tampoco imponer una carga desproporcionada a efectos de que las víctimas demuestren la afectación de sus derechos fundamentales aún por fuera del término fijado en la norma acusada.

2.4.3.6. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Establecer un plazo para llevar a efecto la declaración de los hechos que justifican la inclusión en el registro de víctimas o la exigencia de determinada información al declarante con el propósito de precisar las condiciones y efectos del desplazamiento, no se opone a la Constitución en tanto pretende asegurar la existencia de *información precisa*. Estos requerimientos de suministro de información contribuyen a la materialización del derecho a la verdad.

Tampoco desconocen la Carta las reglas establecidas en los otros apartes normativos en tanto se limitan a establecer reglas que permiten conocer de manera más detallada las condiciones del desplazamiento así como sus causas.

2.4.3.7. Defensoría del Pueblo.

La expresión acusada, que contempla un plazo para llevar a efecto el registro por hechos anteriores a su entrada en vigencia no desconoce la Constitución. Si ella se interpreta con los apartes restantes de la disposición puede concluirse que no se trata de un término inflexible. De esta manera la comprensión sistemática de las reglas que integran el artículo 61 permiten concluir *que el plazo que ellas mencionan tiene carácter esencialmente relativo, consideran la eventualidad en que circunstancias de diverso orden pudieran haber impedido rendir la declaración dentro del plazo de dos años y mencionan explícitamente el hecho de la fuerza mayor como hito justificativo de su presentación extemporánea*.

El cuestionamiento formulado es inepto para activar el examen de constitucionalidad. En cualquier caso las disposiciones en general se ajustan a la Constitución en tanto no imponen exigencias excesivas a los declarantes y, por el contrario, le asignan al Estado la obligación de investigar las reales circunstancias del declarante. Se trata de disposiciones, además de ello, *que se limitan a imponerle el deber de suministrar la información verídica y suficiente en la diligencia de declaración ante el funcionario del Ministerio Público*. Sin embargo la expresión “*que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al registro*” puede considerarse constitucional siempre y cuando se entienda *que la inscripción en el Registro Único de Víctimas de aquellas afectadas por el desplazamiento forzado, deriva directamente del hecho de la declaración, de manera que tal inscripción no puede ser postergada hasta que la información sea corroborada o desvirtuada por la Unidad Administrativa*

(...) en aplicación de los principios de buena fe y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades.

2.5. Cargos formulados en contra de algunas expresiones de los artículos 66 y 67 de la ley 1448 de 2011.

Los apartes demandados, que se subrayan, hacen parte de los artículos 66 y 67:

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

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

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

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

ARTÍCULO 67. CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEBILIDAD MANIFIESTA. Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de

desplazamiento forzado a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley.

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

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

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

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

2.5.1. Pretensiones.

2.5.1.1. Se solicita declarar inexecutable las expresiones “*Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.*” y “*Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.*” contenidas en el artículo 66 de la ley 1448 de 2011.

2.5.1.2. Se solicita declarar inexecutable la expresión “*de sus propios medios o*” contenida en el artículo 67 de la ley 1448 de 2011.

2.5.2. Estructura del cargo.

Las expresiones acusadas de los artículos 66 y 67 de la ley 1448 de 2011 son inconstitucionales en tanto establecen cargas desproporcionadas a las víctimas que deberían ser asumidas por el Estado. Así, fijar como condición para que el

Estado garantice el goce efectivo de los derechos, el retorno de las personas a su lugar de origen, implica desconocer las dificultades que se asocian a dicho proceso. A su vez, la expresión “*de sus propios medios o*” se opone a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en sentencia C-278 de 2007 en la que se indicó, entre otras cosas, que resulta inconstitucional asignarle al desplazado la responsabilidad de su restablecimiento puesto que, de hacerlo, se estaría desconociendo que se encuentra a cargo del Estado el deber principal de protección de las víctimas en tanto sujetos destinatarios de una especial protección constitucional.

2.5.3. Intervenciones relativas a los artículo 66 y 67 de la ley 1448 de 2011.

2.5.3.1. Ministerio del Interior.

2.5.3.1.1. Los planteamientos de los demandantes no satisfacen las exigencias previstas para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad. En relación con la acusación dirigida contra el artículo 66 *existen afirmaciones que no tienen fundamentos jurídicos ni carga argumentativa sería y consecuente.*

2.5.3.1.2. La acusación formulada por los demandantes –relativa al artículo 67– no cumple las condiciones de argumentación requeridas para proponer un cargo de inconstitucionalidad. En todo caso, es claro que el Estado tiene facultades de intervención en la economía con el objeto, según lo establece el artículo 334 de la Constitución, de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos. En atención a ello la norma debe ser declarada exequible.

2.5.3.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.5.3.2.1 Por las mismas razones que justifican declarar la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 61, se justifica hacer tal declaración respecto del artículo 66.

2.5.3.2.2 Establecer como evento de cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad la hipótesis en que la víctima pueda asegurar el goce efectivo a través de sus propios medios, es plenamente compatible con la Constitución en tanto reconoce que la superación de tal condición puede obedecer al comportamiento activo de la persona afectada por el desplazamiento. Adicionalmente razones fundadas en la sostenibilidad fiscal apoyan la medida adoptada en tanto asegura una destinación equitativa y eficiente de los recursos.

2.5.3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

Indica que las disposiciones acusadas no desconocen la Constitución en tanto no establecen restricciones desproporcionadas, irrazonables y tampoco vulneran el derecho a la igualdad.

2.5.3.4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

2.5.3.4.1. Lo dispuesto en el artículo 66 es constitucional si se considera que su finalidad *“es tener el control de esta población, de tal manera que no se conviertan en flotantes por todo el territorio nacional y de esta manera se puedan llevar a cabo las distintas políticas públicas en pro de sus intereses”*.

2.5.3.4.2. La expresión *“de sus propios medios o”* resulta ajustada a la Constitución dado que de esta no se sigue una prohibición para prever que cesa la condición de vulnerabilidad y debilidad cuando la víctima, a través de sus propios medios, puede alcanzar el goce efectivo de los derechos. La cesación allí regulada puede tener su origen en la ejecución de las diferentes políticas públicas o en el propio comportamiento de la víctima.

2.5.3.5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

La Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo dado *que la demanda no hace una confrontación objetiva de la exequibilidad que predica y remite sus explicaciones a investigaciones genéricas sobre el desplazamiento sin concretar los cargos o demostrar en donde y por qué se ubica la desproporción que concluye*.

En todo caso se ajusta a la Constitución que mediante el artículo 66 se promueva el retorno y reubicación de las víctimas y que se disponga la necesidad de que declaren ante el Ministerio Público las circunstancias que impidan permanecer en el sitio elegido.

2.5.3.6. Defensoría del Pueblo

2.5.3.6.1. La demanda no cumple con las condiciones para la formulación de un cargo por inconstitucionalidad. En efecto, en primer lugar desconoce que la ley no estable una exigencia de permanencia del desplazado que se reubica o retorna dado que apenas se prevé esa permanencia como una finalidad deseable. Además de que el punto de partida de la acusación no es correcto, no se ofrecen razones específicas y suficientes cuando se dirige el ataque en contra del segundo inciso.

2.5.3.6.2. No cumplen los demandantes las exigencias para cuestionar la constitucionalidad de una disposición. A pesar de que se invoca la sentencia C-278 de 2007 *no señalan porque la expresión acusada es similar o asimilable a la expresión declarada inexecutable, ni la razón por la que dicho precedente jurisprudencial es aplicable al caso presente*. Procede entonces adoptar una decisión inhibitoria.

2.6. Cargos formulados en contra de la expresión “restitución” del artículo 123 de la ley 1448 de 2011.

El aparte demandado, que se subraya, hace parte del artículo 123:

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

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

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

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

2.6.1. Pretensión.

Solicita declarar la inexequibilidad de la expresión “DE RESTITUCIÓN” contenida en el título del artículo 123 de la ley 1448 de 2011.

2.6.2. Estructura del cargo.

La restitución, componente del derecho a la reparación, consiste en retrotraer las cosas al estado anterior en el que se encontraban al momento en que ocurrió la violación de los derechos de las víctimas. Ello implica la obligación de garantizar *la tenencia* de la vivienda *con seguridad jurídica para las víctimas*. No coincide con el contenido del derecho a la restitución el otorgamiento de subsidios regulado en la norma demandada y, en consecuencia, su calificación como tal –restitución- resulta inconstitucional.

La expresión acusada tiene también como efecto el desconocimiento del principio de distinción entre las medidas de reparación y otro tipo de ayudas ofrecidas por el Estado entre las que se encuentran, por ejemplo, las medidas de asistencia humanitaria o la prestación de servicios sociales a su cargo.

Adicionalmente, las determinaciones que se incluyen en la disposición demandada no comprenden todos los daños sufridos por la víctima y no guardan relación de proporcionalidad con la gravedad de las violaciones.

2.6.3. Intervenciones relativas al artículo 123 de la ley 1448 de 2011.

2.6.3.1. Ministerio del Interior.

El cargo presentado es deficiente. En todo caso, la norma cuestionada no es incompatible con la Constitución en tanto la política de vivienda debe tomar nota de las diferencias que existen entre los grupos que constituyen sus destinatarios y, de manera especial, de aquellos que carecen de recursos o que se encuentran en situación de debilidad.³

2.6.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La reparación en el marco de la justicia transicional incorpora diferentes formas de resarcir el daño. Esas formas exceden el concepto tradicional de reparación y, en esa medida, no todas las medidas adoptadas en tal dirección tienen un contenido pecuniario específico. Ahora bien, considerar las medidas contempladas en el artículo 123 como de restitución, se inscribe en el concepto amplio de reparación en el marco de procesos de justicia transicional. Adicionalmente la definición de este mecanismo de reparación no implica que quien sea beneficiario del mismo no pueda acceder a las otras formas de reparación que se encuentran previstas en la ley.

2.6.3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

La Corte indicó en la sentencia T-515 de 2010 que uno de los derechos de los desplazados es el correspondiente a *regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugar de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad*. Así el conjunto de medidas establecidas en el artículo 123 se articulan con el aseguramiento de tal derecho y, en consecuencia, puede admitirse su calificación como una modalidad de restitución.

2.6.3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La jurisprudencia constitucional, en particular la sentencia C-715 de 2012 ha reconocido como constitutiva de una medida de restitución la adopción de estrategias orientadas a asegurar el derecho a la vivienda digna y, de manera particular, aquellas que se derivan de la regulación de los subsidios ofrecidos para tal efecto.

2.6.3.5. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

³ La intervención del Ministerio del Interior sigue, en este punto, idéntica orientación a la planteada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El artículo 123 se articula directamente con diferentes disposiciones, entre ellas las contempladas en la ley 1537 de 2012, orientadas a establecer criterios para la priorización y focalización de los recursos previstos en el presupuesto en materia de vivienda. En esa medida el legislador estableció la prioridad para las personas de menos recursos y, en particular, para aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. La oferta estatal en materia de vivienda tiene como finalidad asegurar la estabilidad, asentamiento o arraigo de las personas beneficiarias.

2.6.3.6. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La restitución es una especie entre diferentes medidas de reparación. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 71 de la ley 1448 de 2011, tal restitución se concreta en medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones producidas. No se presenta inconstitucionalidad de ninguna naturaleza, en tanto resulta claro que se trata de una forma de reparación que no excluye las otras que contribuyen a concretar su carácter integral.

2.6.3.7. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

El cargo formulado no cumple los requerimientos para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional en tanto su formulación es abstracta, global y, en consecuencia, carece de la especificidad exigida.

Al margen de lo anterior, la interpretación de los demandantes de la expresión “*de restitución*” se opone a la comprensión sistemática que debe hacerse de la ley 1448 de 2011, a fin de hacerla compatible con los principios rectores que la orientan.

2.6.3.8. Defensoría del Pueblo.

Debe declararse la inexecutable de la disposición acusada dado que, aunque la expresión hace parte del título de un artículo, ella puede conducir a considerar que lo previsto en la disposición pueda confundirse con las medidas de reparación.

2.6.3.9. Universidad del Rosario – Grupo de Investigación en Derechos Humanos.

La expresión “*de restitución*” desconoce no solo la diferencia *entre la ayuda humanitaria y las obligaciones prestacionales del Estado* sino también el derecho de las víctimas a que se asegure la reparación de la totalidad de los daños. La confusión antes referida se produce si se considera que de conformidad con la ley 418 de 1997, la oferta de servicios sociales a las víctimas en condiciones de preferencia y prioridad constituye una forma de ayuda humanitaria.

2.7. Cargos formulados en contra del artículo 125 de la ley 1448 de 2011.

El artículo 125, integralmente acusado, establece lo siguiente:

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

2.7.1. Pretensión.

Solicita declarar la inexequibilidad del artículo 125 de la ley 1448 de 2011.

2.7.2. Estructura del cargo.

La disposición cuestionada retrocede en el grado de protección del derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento. Ese retroceso implica el desconocimiento del principio de progresividad y, en consecuencia, vulnera los artículos 13 y 51 de la Constitución.

A esta conclusión se arriba una vez se compara la regulación preexistente con aquella que se deriva de lo dispuesto en la norma acusada. Así *“la norma acusada disminuye el subsidio máximo de 30 a 20 s.m.l.m.v., lo que representa una disminución del 26%”* si se considera, de una parte, lo definido en los Decretos 4911 de 2009 y 4729 de 2010 al regular los subsidios para las personas en situación de desplazamiento y, de otra, lo señalado en el Decreto 2190 de 2009 al establecer las reglas relativas a los subsidios para acceder a vivienda de interés social.

2.7.3. Intervenciones relativas al artículo 125 de la ley 1448 de 2011.

2.7.3.1. Ministerio del Interior.

El artículo cuestionado no se opone a la Constitución y, por el contrario, se articula estrechamente con el principio de progresividad reconocido en el artículo 17 de la ley 1448 de 2011. Es necesario que exista *una consistencia decisional que permita a los operadores jurídicos y al mismo Estado, tener una seguridad jurídica en sus actuaciones reales de servicio y atención a la comunidad que no se pueden tomar aisladamente.*

2.7.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La argumentación presentada por los demandantes no cumple las condiciones que debe satisfacer un cargo de inconstitucionalidad. En particular, carece de claridad dado que no consiguen demostrar la manera en que la disposición acusada constituye un desconocimiento de la prohibición de regresividad. Tampoco explican la forma en que habría sido desconocido el derecho a la igualdad a pesar de los requerimientos especiales que en relación con un cargo de esta naturaleza se han establecido.

El cargo también carece de certeza en tanto la comparación normativa que se hace para fundamentar la existencia de una infracción se plantea respecto de normas que no son objeto de control en la actualidad y que, adicionalmente, regulan supuestos diferentes. Por último, la vaguedad e indeterminación de la argumentación de los demandantes conduce a afirmar que el cargo no satisface la exigencia de especificidad.

2.7.3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

No se desconoce el principio de progresividad con la regulación prevista en el artículo 125. En efecto, las personas desplazadas tienen prioridad y acceso preferente a subsidios de vivienda y, de acuerdo con las normas aplicables, no se reduce su garantía sino que, por el contrario, ella se amplía.

2.7.3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Las situaciones de justicia transicional exigen la adopción de medidas que permitan articular los diferentes intereses que se encuentran en juego. Es en ese marco en el que se establecen estrategias de reparación administrativa dirigidas a ampliar el universo de sujetos protegidos. Cabe señalar, además, que la medida adoptada se ajustó a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Debe advertirse que la ley 1448 de 2011 no contempla una limitación para exigir el subsidio de vivienda familiar que prevé la ley 418 de 1997.

2.7.3.5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A pesar de que resulta cierta la afirmación conforme a la cual existen diferencias entre los diversos montos del subsidio de vivienda, los demandantes no valoran las diferencias entre los grupos destinatarios de la regulación y el diverso tratamiento que se establece en cada uno de los decretos.

2.7.3.6. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

El legislador se encuentra autorizado para regular los diferentes derechos. Una de las manifestaciones de tal potestad consiste en la determinación de las reglas que se aplican a los diferentes subsidios. Esta regulación, adicionalmente, debe llevarse a efecto de manera compatible con el principio de sostenibilidad fiscal en tanto *de que valdría un catalogo de derechos sin sostenibilidad fiscal*.

2.7.3.7. Defensoría del Pueblo.

El artículo 125 se opone a la Constitución dado que la vinculación del monto del subsidio al régimen previsto para los subsidios ordinarios *implica ciertamente una reducción sustancial en valores netos respecto de lo que han venido recibiendo como beneficiarios de las normas vigentes, en especial al amparo del artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto*

4911 de 2009. Esta interpretación se apoya en lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 60 conforme al cual las disposiciones preexistentes, que establecen un subsidio mayor, serían contrarias al artículo objeto de examen.

2.8. Cargos formulados en contra de algunas expresiones del párrafo tercero del artículo 132.

Los apartes demandados, que se subrayan, hacen parte del párrafo del artículo 132:

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

I. Subsidio integral de tierras;

II. Permuta de predios;

III. Adquisición y adjudicación de tierras;

IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

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

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

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

2.8.1. Pretensión.

Solicita se declaren inexecutable las expresiones “*por núcleo familiar*” así como “*y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva. La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este párrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa.*” contenidas en el párrafo 3 del artículo 132 de la ley 1448 de 2011.

2.8.2. Estructura del cargo.

La diferencia de tratamiento entre las víctimas del desplazamiento forzado y las otras víctimas del conflicto, al establecer para el caso de las primeras que la indemnización será entregada por núcleo familiar, resulta inconstitucional en tanto desconoce que el desplazamiento puede tener víctimas individuales. Esta disposición, que debe ser sometida a un juicio intermedio de igualdad, no persigue una finalidad constitucional ni siquiera legítima siendo improcedente, en tanto se trata de la garantía del goce efectivo de derechos fundamentales, pretender su fundamentación en la estabilidad financiera

Adicionalmente la disposición acusada omite prever un tratamiento especial que tome nota de las circunstancias especiales en las que se encuentran las mujeres víctimas del desplazamiento, dado que son los hombres quienes usualmente han representado el núcleo familiar. El auto 092 de 2008 de este Tribunal se ha ocupado de examinar la situación especial de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

2.8.3. Las otras expresiones acusadas del párrafo tercero del artículo 132 desconocen el principio de distinción entre medidas de reparación y otras medidas asistenciales. Considerar como mecanismos de indemnización administrativa los instrumentos previstos en el párrafo cuestionado, implica desconocer que ellos corresponden al cumplimiento de deberes sociales del Estado y que su mayor valor, lejos de indemnizar, es expresión de la responsabilidad existente por la especial situación en la que se encuentran las personas víctimas del desplazamiento forzado.

2.8.3. Intervenciones relativas al artículo 132 de la ley 1448 de 2011.

2.8.3.1. Ministerio del Interior.

La disposición se encuentra ajustada a la Constitución. En efecto, ella se apoya en el principio de sostenibilidad fiscal y en la necesidad de proteger el núcleo fundamental de la sociedad. En cualquier caso, en atención a lo dispuesto en la sentencia T-025 de 2004, toda persona que haya sido afectada por el desplazamiento forzado tiene derecho a ser registrada de manera individual o con el núcleo familiar al que pertenezca.

2.8.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cuestionamiento que se dirige en contra de la expresión “*núcleo familiar*” carece de certeza. En efecto, la acusación se funda en una interpretación equivocada en tanto dicha expresión de ninguna manera implica excluir de la reparación a las personas que carezcan de familia. Conforme a ello “*en ningún momento el Legislador le impuso a la población en situación de desplazamiento la carga de probar que hacen parte de una familia para poder acceder a la indemnización*”. En cualquier caso, la Corte debe declarar la exequibilidad de la expresión que se acusa.

La consideración de las medidas previstas en el artículo 132 como formas de reparación administrativa no desconoce la Constitución. Ello es así dado que esas medidas no excluyen otras formas de reparación asociadas a la restitución, a la rehabilitación o a las garantías de no repetición.

2.8.3.3. Ministerio de Defensa Nacional.

La argumentación del demandante carece de sustento. En efecto considerar que la reparación individual no procede como consecuencia de la referencia que en la disposición se hace a núcleo familiar desconoce, abiertamente que el mismo artículo se ocupa de aludir a la necesidad de adoptar una reglamentación en materia de reparación individual.

2.8.3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se trata de una disposición compatible con lo dispuesto por la Constitución y que se inscribe en las particularidades propias de un proceso de justicia transicional.

2.8.3.5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El argumento del demandante carece de certeza. El demandante simplemente asume que la expresión “*núcleo familiar*” excluye la reparación individual sin demostrar la corrección de tal afirmación ni indicar, por ejemplo, el fundamento constitucional del derecho a la reparación administrativa. En una aproximación más cuidadosa, los demandantes habrían advertido que la expresión acusada no elimina el acceso a la reparación individual como complemento de los restantes derechos de las víctimas. Adicionalmente el aparte demandado es compatible con la orientación constitucional relativa al concepto de familia.

2.8.3.6. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

La posibilidad de definir diferentes montos y mecanismos para instrumentar la reparación administrativa le permite al Estado cumplir sus obligaciones relativas a la prestación de servicios y a la garantía de los derechos de las personas en situación de desplazamiento o en situación de vulnerabilidad. Esta regla, además, no impide que se acuda ante la jurisdicción competente para solicitar la indemnización de los daños sufridos.

2.8.3.7. Defensoría del Pueblo.

La expresión núcleo familiar correctamente entendida a partir del objeto de la ley, de la definición de víctima y del mandato de enfoque diferencial, conduce a señalar que ella no niega la posibilidad de reclamar la reparación individual ni afecta los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento. Una lectura adecuada de la norma conduce a señalar que *la alusión directa al núcleo familiar no excluye a la víctima propiamente dicha, cuando ella es individual o*

no cuenta con un grupo familiar afectado por el desplazamiento. Esta regla responde además a criterios asociados a la estabilidad financiera del Estado.

No se opone tampoco a la Constitución la regla de acuerdo con la cual la indemnización administrativa puede llevarse a cabo mediante alguno de los mecanismos que allí se mencionan. En efecto, la determinación adoptada por la ley 1448 de 2011 *es una decisión legítima y admisible desde la óptica constitucional y racional desde la óptica administrativa.* El Estado se encuentra habilitado para dar una orientación específica a los programas del Estado con el propósito de enfrentar especialmente la situación de las víctimas.

Ahora bien, lo que sí se opondría a la Carta Política sería establecer que constituyen reparación aquellas prestaciones que reciban las víctimas y que correspondan a programas generales de atención ofertados por las diferentes instituciones estatales.

3. Intervención del Procurador General de la Nación.

3.1. En atención a que la demanda formulada coincide, en lo esencial, con la que se tramita bajo el expediente D-9321, es procedente reiterar lo allí señalado. En atención a ello la Corte debe declarar estarse a lo resuelto en la sentencia que ha de proferirse en el referido expediente.

3.2. La constitucionalidad del concepto de víctima y de conflicto armado fue ya definido en las sentencias C-052 de 2012 y en la sentencia C-781 de 2012. Siendo ello así este Tribunal debe estarse a lo resuelto en tales providencias.

3.3. La expresión “*y cuando estas no cuenten con recursos para su pago*” prevista en el artículo 51 de la ley 1448 de 2011 se evidencia como una *discriminación injustificada* dado que establece exigencias para las víctimas que no han sido previstas para las demás personas. En este último caso la educación preescolar, básica y media en los establecimientos oficiales es gratuita. Así las cosas, la norma es inexecutable.

3.4. La acusación en contra de algunos apartes del segundo inciso del artículo 60 se funda en una desafortunada interpretación de lo allí dispuesto que conduce a que el cargo carezca de certeza. Esta conclusión se impone dado que dos disposiciones que garantizan derechos no pueden oponerse en tanto se orientan a la consecución de un mismo fin. La Corte entonces debe inhibirse.

El cuestionamiento que se dirige en contra del segundo inciso del párrafo primero del artículo 60 argumentando la infracción del principio de distinción, se funda en una lectura parcial del inciso correspondiente. Su lectura completa permite establecer que no tienen efecto reparador la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición. Así pues, *el cargo no satisface el mínimo argumentativo de certeza, ya que presenta un contenido normativo mutilado* y, en consecuencia, la Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento.

3.5. Las medidas adoptadas en los artículos 61 y 66 no desconocen exigencia constitucional alguna y, por el contrario, han sido expedidas al amparo del margen de configuración que le es reconocido al Congreso de la República para adoptar normas en materia de justicia transicional. Cabe advertir que no es desproporcionado (i) fijar un término para la declaración más aún cuando *deja abierta la posibilidad de una inscripción fuera del mencionado plazo* o (ii) prescribir que las personas que han retornado o se han reubicado procuren permanecer en el sitio en la que ellos lo han definido.

3.6. No se deriva del artículo 67 *el establecimiento de cargas gravosas, injustas o desproporcionadas para las víctimas del conflicto armado interno*. Así las cosas, el cargo no cuenta con una fundamentación cierta y suficiente lo que impone la necesidad de que se adopte una decisión inhibitoria.

3.7. La expresión “de restitución” empleada en el artículo 123 de la Constitución, no desconoce la Carta Política. En efecto, a pesar de que la entrega de un subsidio no implica la eliminación de las dificultades que enfrentan las víctimas *tampoco se puede asumir que se trata de una medida inútil o inane, que no contribuye en nada a la restitución a la víctima, o que no constituya una forma de reparación*. La disposición debe ser declarada exequible.

3.8 El artículo 125 de la ley 1448 de 2011, al prever la cuantía máxima del subsidio de vivienda para la población desplazada víctima del conflicto armado interno, no desconoce la Constitución. Ello es así puesto *que lo dispuesto en otros ordenamientos de rango inferior no es aplicable a la población que se encuentra bajo estas dos circunstancias*. De cualquier forma, el artículo 132 advierte que los recursos adicionales al monto fijado y que se encuentren previstos en otras normas, se entenderán entregados a título de indemnización.

3.9 El cargo formulado en contra de la expresión “*núcleo familiar*” del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 se funda en una premisa incierta dado que dicha expresión no implica excluir a ninguna persona de la facultad de reclamar su reconocimiento como víctima en el registro correspondiente.

La acusación dirigida en contra de la enunciación de los mecanismos de indemnización administrativa que se encuentran contemplados en el artículo 132 olvida que ellos *si constituyen medidas de restauración en el marco de la indemnización administrativa en la medida en que están dirigidos a solucionar la situación de vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento con ocasión del conflicto armado interno.*”

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda presentada en contra de la ley 1448 de 2011, en virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Carta.

2. Cuestión previa: examen de existencia de cosa juzgada constitucional.

En la sentencia C-280 de 2013, la Corte Constitucional se ocupó de examinar la constitucionalidad de varios artículos de la ley 1448 de 2011. Dispuso en esa oportunidad declarar la constitucionalidad simple respecto de algunos, la constitucionalidad condicionada de otros y, finalmente, decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cuestionamientos dirigidos en contra de tres disposiciones. Asimismo, en la sentencia C-781 de 2012, esta Corporación adelantó el examen de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. En aquella oportunidad concluyó la Corte que dicha expresión no desconocía la Constitución y, en consecuencia, dispuso declarar su exequibilidad.

En atención a tales pronunciamientos y considerando que la demanda que dio lugar al primero de ellos tiene significativas semejanzas con la que ahora ocupa la atención de la Corte⁴, es necesario establecer si los cargos ahora formulados fueron objeto de juzgamiento en esa oportunidad o si, por el contrario, debe esta Corporación adoptar una decisión de fondo. Así las cosas este Tribunal debe abordar el siguiente problema:

¿Existe cosa juzgada constitucional, derivada de la sentencia C-280 de 2013, respecto de los cargos formulados en la demanda examinada en la presente oportunidad?

2.2. La cosa juzgada constitucional.

2.2.1. La cosa juzgada constituye una cualidad⁵ que se predica de una determinada hipótesis fáctica o normativa. La expresión “cosa juzgada” caracteriza un determinado conjunto de hechos o de normas que han sido objeto de un juicio por parte de un tribunal con competencia para ello y en aplicación de las normas procedimentales y sustantivas pertinentes. La cosa juzgada encuentra fundamento (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que se anuda a la consideración de Colombia como un Estado Social de Derecho (art. 1), (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales (art. 83), (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate (art. 228) y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución (art.

⁴ En la página 4 de la demanda se señala: “Es importante advertir que la construcción de la presente demanda responde a un ejercicio colectivo en el que han participado de manera activa diferentes organizaciones de DDHH y de Víctimas, entre las que se encuentra ASOCAR, organización de población desplazada que presentó una versión aún sin finalizar del texto de la presente demanda el 18 de septiembre del año en curso a través del Sr. Álvaro Huertas Molina (...)”.

⁵ Pueden confrontarse en ese sentido las sentencias C-153 de 2002 y C-1034 de 2003.

4)⁶. A este fundamento se adscribe el carácter intangible, inmutable, definitivo, indiscutible y obligatorio que acompaña a la cosa juzgada⁷.

2.2.2. En materia de control abstracto, la cosa juzgada encuentra un fundamento constitucional preciso en el artículo 243 de la Carta conforme al cual los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada. En desarrollo de lo allí prescrito, el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 estableció que las sentencias proferidas por esta Corporación tendrán el valor de cosa juzgada constitucional.

Ese valor comprende *todas las sentencias* adoptadas por esta Corporación. Conforme a ello ese efecto acompaña no solo a las decisiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad simple sino también a aquellas que adoptan alguna forma de modulación tal y como ocurre, por ejemplo, con las sentencias de constitucionalidad condicionada, las sentencias integradoras por adición, las sentencias integradoras por sustitución o las sentencias de exhortación. Igualmente se extiende a las decisiones que modulan los efectos temporales de la decisión adoptada, tal y como ocurre, por ejemplo, con las sentencias con efectos retroactivos o las sentencias de inexequibilidad diferida.

2.2.3 La importancia de la cosa juzgada se manifiesta en las consecuencias que ello trae. Cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material. En los casos en los que la determinación de la Corte ha consistido en declarar la constitucionalidad de la norma el efecto, decantado ampliamente por la jurisprudencia de este Tribunal, consiste en que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad⁸. A su vez, en el caso de las sentencias de constitucionalidad condicionada la cosa juzgada tiene como consecuencia, entre otras posibles⁹, que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico (norma)¹⁰ no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico. Adicionalmente en los supuestos en los cuales la Corte ha adoptado una sentencia aditiva la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar.

⁶ Así por ejemplo lo ha indicado, entre otras, la sentencia C-600 de 2010.

⁷ Entre muchas otras providencias en esa dirección se encuentran la C-798 de 2003, la C-1034 de 2003, la C-244 de 2006 y la C-716 de 2008.

⁸ Así por ejemplo se encuentran las sentencias C-774 de 2001, C-259 de 2008 y C-712 de 2012.

⁹ En la sentencia C-433 de 2009 la Corte explicó que cuando se acusa una disposición declarada constitucional de forma condicionada “*el nuevo examen de constitucionalidad no recae sobre el texto legal tal como estaba inicialmente redactado sino sobre la norma que resulta a partir del fallo de constitucionalidad*”.

¹⁰ Aludiendo a la distinción entre enunciado normativo y norma la sentencia C-1046 de 2001 explicó: “Sin embargo, lo cierto es que es posible distinguir entre, de una parte, los enunciados normativos o las disposiciones, esto es, los textos legales y, de otra parte, los contenidos normativos, o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos. Mientras que el enunciado o el texto o la disposición es el objeto sobre el que recae la actividad interpretativa, las normas, los contenidos materiales o las proposiciones normativas son el resultado de las misma “

En todo caso y al margen de las consecuencias específicas que tiene la asignación de valor de cosa juzgada a las sentencias de este Tribunal, dicho valor supone o bien una limitación a la posibilidad de que las autoridades adopten determinado tipo de normas, de una parte, o bien el establecimiento de una restricción a las posibilidades de que las autoridades judiciales –y en particular la Corte Constitucional- adopte un nuevo pronunciamiento¹¹.

2.2.4. De cara al presente caso, cabe advertir que la determinación de la existencia de cosa juzgada constitucional demanda llevar a cabo un examen doble cuando la decisión anterior ha declarado la constitucionalidad de la norma objeto de control. En primer lugar, (1) debe establecerse si la norma demandada es la misma que fue objeto de juzgamiento en una oportunidad precedente. Esto implica que no basta constatar que se trata de idéntico enunciado normativo en tanto el objeto del control constitucional está constituido por normas¹². En segundo lugar, (2) es necesario determinar si los cargos planteados en la nueva oportunidad coinciden con aquellos examinados en la decisión precedente. Este doble examen se conjuga al comparar los cargos de inconstitucionalidad analizados en la sentencia anterior con aquellos que se formulan en la nueva demanda.

En el examen de la existencia de cosa juzgada resulta indiferente que la decisión previa hubiere sido de constitucionalidad simple o de constitucionalidad condicionada. En ambas hipótesis la determinación de si se ha o no configurado dicho fenómeno demanda la revisión de los dos elementos mencionados¹³. Es por ello que el juicio de la existencia de cosa juzgada en el caso de sentencias interpretativas del tipo indicado no sufrirá variación de ningún tipo. Sin embargo, la fijación de una condición de constitucionalidad ofrecerá al intérprete mayores elementos de juicio para identificar el alcance que tuvo la decisión previa de este Tribunal.

2.3. Existencia de cosa juzgada respecto de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

2.3.1. Se cuestiona la constitucionalidad de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del inciso primero del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. A juicio de los demandantes la condición que se introduce al establecer el concepto de víctima, constituye una restricción que desconoce los artículos 1, 2, 6, 12, 13, 29, 93, 94 y 229 de la Constitución. Esta restricción tendría como efecto privar a algunas personas afectadas por graves violaciones a los derechos

¹¹ En ese sentido puede confrontarse la sentencia C-600 de 2010. Según la Corte señalo en la sentencia C-774 de 2001 “[d]e ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.”

¹² Esta consideración, según lo señala la sentencia C-038 de 2006, explica conceptualmente la posibilidad de adoptar sentencias de constitucionalidad condicionada.

¹³ La Corte ha tenido oportunidad de destacar que es irrelevante para determinar si existe cosa juzgada o relativa el hecho de que la decisión previa hubiese declarado la constitucionalidad condicionada de un enunciado normativo. En esa dirección se encuentran, por ejemplo, el auto 282 de 2001 y la sentencia C-211 de 2003.

humanos del régimen de protección establecido en la ley 1448 de 2011. De esta forma “[u]na interpretación restrictiva como la indicada por la norma, deja por fuera del ámbito de la ley a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado pero con origen en hechos de violencia socio política. Bajo este supuesto, quedarían excluidas víctimas de desaparición forzada por motivo de persecución sociopolítica, graves violaciones de derechos humanos cometidos contra las mujeres, casos de desplazamiento forzado entre otros casos de similares características.”

2.3.2. Confrontado el contenido de la demanda que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 con la demanda ahora examinada, puede concluirse que entre una y otra no existen diferencias significativas respecto del cargo formulado. Adicionalmente esta Corporación debe insistir que la acusación relativa a su eventual carácter infra-inclusivo, por no contemplar como tales a algunos sujetos, fue expresamente valorada en la sentencia C-781 de 2012 en la que esta Corporación sintetizó así su decisión:

“Para la Corte la expresión *“con ocasión del conflicto armado”*, inserta en la definición operativa de *“víctima”* establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión *“con ocasión del conflicto armado,”* tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la *ratio decidendi* de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión *“con ocasión de”* alude a *“una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.”*

Esta conclusión también es armónica con la noción amplia de *“conflicto armado”* que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y constituyen criterios interpretativos obligatorios

para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.”

2.3.3. En atención a lo señalado, esta Corporación adoptará la decisión acogida en la sentencia C-280 de 2013 y que consistió en *ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-781 de 2012 en lo relacionado con la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado”*.

2.4. Existencia de cosa juzgada respecto de la expresión “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago” del artículo 51 de la ley 1448 de 2011.

2.4.1. En la demanda se ataca la expresión “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago” del artículo 51 de la ley 1448 de 2011. En opinión de los demandantes dicha expresión implica una infracción de los artículos 13, 44, 67 y 93 de la Constitución. En efecto, la condición para el acceso gratuito a la educación preescolar, básica y media consistente en que las víctimas no cuenten con recursos para su pago (i) desconoce del contenido del derecho a la educación que impone al menos la gratuidad de la educación básica primaria, (ii) vulnera la obligación de establecer medidas que otorguen tratamientos especiales a las personas consideradas víctimas y (iii) viola la prohibición de retroceso en materia de derechos sociales al calificar lo dispuesto en el artículo 51 de la ley 1448 como una medida de asistencia y no como un derecho constitucional. La expresión acusada conduce también a la infracción de los derechos de los niños y al desconocimiento de las exigencias derivadas de instrumentos internacionales en materia de protección del derecho a la educación.

2.4.2. Para este Tribunal, la comparación de los argumentos expuestos en la demanda que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 con aquellos formulados en esta oportunidad, permite concluir su coincidencia. Aunque en la demanda que ocupa ahora la atención de la Corte se presentan algunos argumentos adicionales, ellos no afectan la estructura ni orientación del reproche formulado en aquella ocasión. En esa sentencia, la Corte consideró que se ajustaba a la Constitución la expresión demandada dado que el texto impugnado no tenía el efecto de privar a los niños de su derecho a la educación en los términos del artículo 67 de la Constitución; adicionalmente precisó que la norma no excluye a ninguna de las víctimas cobijadas por la ley 1448 de 2011 de su condición de beneficiarias de las medidas que en materia de educación allí se establecen y cuya situación de vulnerabilidad se presume; advirtió también que es al Estado a quien le corresponderá probar que el destinatario de la medida cuenta con recursos para su pago, pero en principio, quienes tengan el carácter de víctimas conforme esta ley, serán beneficiarios de la protección que allí se establece en materia educativa. Con fundamento en tales razones la Corte Constitucional decidió declarar exequible la expresión demandada¹⁴.

¹⁴ Respecto del cargo formulado en esta oportunidad contra el artículo 51, la demanda solicitó la inexequibilidad de la palabra “siempre”, que antecede a la declarada exequible en esa oportunidad. Dicho vocablo, a juicio de la Corte, constituye un giro lingüístico directamente articulado con “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago” que no altera en nada su significado. En efecto, la expresión “siempre

Cabe advertir, en todo caso, que en la actualidad existen disposiciones que aseguran el carácter gratuito de la educación en instituciones estatales, incluso más allá de las exigencias mínimas previstas en el inciso tercero del artículo 67 de la Carta Política. El Decreto 4807 de 2011, luego de establecer en su artículo 1° que el objeto del mismo consiste en reglamentar la gratuidad educativa para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre los grados transición y undécimo, advierte en el artículo 2 que dicha gratuidad se entiende como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios.

En esa dirección, el citado artículo 2 advierte que las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios. Así las cosas, la regulación actualmente vigente se ajusta al mandato de progresividad en materia de derechos sociales y, en particular, a la obligación de realizar en la mayor medida posible las normas que reconocen tales derechos.

2.4.3. En consideración a lo expuesto, la Corte dispondrá *estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013* en lo relativo a la expresión “y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago”.

2.5. Existencia de cosa juzgada respecto de (i) la expresión “*que no contraríen la presente ley*”, (ii) del inciso segundo del párrafo primero y (iii) del párrafo segundo, del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

2.5.1. En la demanda admitida en esta oportunidad se formularon varias acusaciones en contra de algunos apartes del artículo 60 de la ley 1448 de 2011:

2.5.1.1. El argumento con fundamento en el cual se solicita que sea declarada inexecutable la expresión “*que no contraríen la presente ley*” advierte que la expresión acusada desconoce el principio de no regresividad y, en consecuencia, los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución. Tal vulneración se habría producido dado que, sin diferenciar entre aquellas normas anteriores a la ley 1448 de 2011 que otorgan un trato previo más favorable para las víctimas del desplazamiento forzado, se prevé su aplicación general.

2.5.1.2. El cuestionamiento del segmento “[*e*]sta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición” que corresponde al inciso segundo del párrafo primero, señala que ella desconoce el principio que exige diferenciar entre las medidas de reparación y otras medidas diferentes asociadas, por ejemplo, a la prestación de los servicios sociales. Esta distinción supone —entre otras cosas—

y cuando” es equivalente a “con tal de que” y por ello la palabra “siempre” no tiene un significado deóntico o jurídico independiente al de aquel encontrado executable en la sentencia C-280 de 2013. Para la Corte, en este tipo de casos, razones asociadas a la seguridad jurídica y a la prevalencia del derecho sustancial, justifican aplicar el precedente que se deriva de la sentencia anterior —en este caso la C-280 de 2013—. Por ello este Tribunal declarará la executibilidad del vocablo “siempre”.

(i) que en ningún caso las medidas de asistencia así como tampoco la priorización de servicios sociales generales constituyen formas de reparación y (ii) que la confusión entre los diferentes tipos de medidas implica una afectación directa del derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. Así las cosas, la disposición acusada constituye una infracción de los artículos 2, 90 y 93 de la Constitución.

2.5.1.3. El ataque contra el parágrafo segundo del artículo 60 se encuentra en estrecha conexión con el cargo formulado en contra de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

Señala que la definición de víctima de desplazamiento forzado, remitiendo al artículo 3 de la ley, implicaría una restricción del concepto y, en esa medida, desconocería que tal tipo de situación puede sobrevenir por razones diferentes al conflicto armado. Se excluyen entonces eventos que “*conforme a la ley 387, los principios Deng y la jurisprudencia constitucional encierran, entre otros, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, fumigaciones de cultivos ilícitos, actuar de aparatos de poder cualquiera que sea su denominación, presiones generadas por megaproyectos productivos (mineros, agroindustriales, de infraestructura, etc.), violaciones de los derechos humanos, u otras circunstancias análogas a las anteriormente descritas en tanto puedan alterar o alteren drásticamente el orden público*”.

2.5.2. La expresión “*que no contraríen la presente ley*” fue cuestionada acudiendo a los mismos argumentos presentados en la demanda que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013. Aunque la nueva acción interpuesta invoca como violado también el artículo 13, el razonamiento presentado es estructuralmente el mismo. A su vez, la referida providencia, al adelantar el examen de la totalidad del inciso del que hace parte la expresión acusada, consideró lo siguiente:

“En relación con la normatividad aplicable a la población en situación de desplazamiento forzado, orientada a lograr el goce efectivo de sus derechos, (...) la expedición de la Ley 1448 de 2011 no puede conducir a la desaparición de disposiciones anteriores que tengan un mayor alcance protector que la nueva ley, como quiera que con ello se crea una situación de regresividad que va en contravía del ordenamiento constitucional. Por tal motivo, la vigencia de las normas anteriores a esta ley que desarrollen tales derechos no puede supeditarse, como se hace en el inciso segundo del artículo 60 acusado, a “que no contraríen la presente ley”.

Al ocuparse de los efectos derogatorios de la expresión acusada advirtió:

“(...) la regla sobre derogatoria tácita contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 solo alcanza a aquellas normas que tengan el mismo grado de especialidad que las que integran la nueva ley, pero deja incólumes los preceptos de carácter general que regulan los

mismos temas frente a escenarios diferentes a los previstos en su artículo 3°. En cambio, el inciso segundo del artículo 60 podría traer como resultado, la derogación de todas las normas que con anterioridad a la Ley de Víctimas hubieren regulado los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en forma distinta a como ésta lo hace, hipótesis que incluiría, entre otras normas, la Ley 387 de 1997 y las que posteriormente la hubieren modificado y/o reglamentado.

Y más adelante sostuvo:

(...) la reducción en el grado de protección reconocido por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado que puede tener lugar en algunas de las normas de la Ley 1448 de 2011, acarrea la desatención de los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política, pues lleva consigo un menor grado de cumplimiento efectivo al deber de proteger a las personas víctimas de esta situación. Así mismo, implica un desconocimiento del deber plasmado en los principales tratados de derechos humanos y de derechos sociales, económicos y culturales, de adoptar disposiciones de derecho interno apropiadas para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos por esos tratados, especialmente de población vulnerable".

Con fundamento en tales consideraciones dispuso declarar exequible por los cargos analizados, el segundo inciso del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, con excepción de la expresión "*que no contraríen la presente ley*", que se consideró opuesta a la Constitución. A juicio de la Corte, esto dejaba claro que continuarían vigentes las disposiciones existentes orientadas al goce efectivo de la población en situación de desplazamiento que no pueda acceder a los beneficios desarrollados por la Ley de Víctimas.

Así las cosas, atendiendo la decisión de inexecutable de la sentencia C-280 de 2013, se estructuran los elementos de la cosa juzgada constitucional y, en esa medida, la Corte dispondrá estarse a lo allí resuelto.

2.5.3. La argumentación que se expuso -en la demanda que precedió la adopción de la sentencia C-280 de 2013- para controvertir el inciso segundo del párrafo primero del artículo 60, coincide con la que ahora ocupa la atención de la Corte. Al evaluar los cargos formulados indicó este Tribunal que dicho inciso no desconocía el denominado principio de distinción *conforme al cual no pueden confundirse las medidas de reparación ni las de ayuda o asistencia humanitaria, con la prestación de servicios sociales a cargo del Gobierno*. Destacó la Corte:

"(...) cuando la norma hace referencia al "efecto reparador" de la oferta dirigida a la población desplazada, lo hace bajo una perspectiva amplia de dicho concepto, que consiste entonces en el efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la

dignidad humana que es común a todas las acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas, conforme a los objetivos que él mismo dejó planteados en su artículo 1°. Además, debe tenerse en cuenta que la referida oferta tiene que ser prioritaria, prevalente y atender las vulnerabilidades específicas que afectan a la población desplazada. De esta manera, el efecto reparador no se extiende sin más, a todas las acciones que se desarrollen en cumplimiento de esta ley, sino que deberá tratarse de acciones cualificadas, que de manera oportuna, específica y adecuada atiendan las necesidades particulares que afrontan la población desplazada. En este sentido, el efecto reparador que la disposición le atribuye a lo que denomina la oferta dirigida a la población desplazada, no resulta contrario a la Constitución.”¹⁵

Con fundamento en ello ésta Corporación declaró exequible, por los cargos analizados, el segundo inciso del párrafo 1° del artículo 60 de la ley 1448 de 2011. Así las cosas, la Corte puede concluir que se ha configurado la cosa juzgada constitucional y, en esa medida, dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013.

2.5.4. Tal y como ocurre respecto de los cargos anteriores, el formulado en contra del párrafo segundo del artículo 60 es sustancialmente similar al que suscitó el pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-280 de 2013. Al ocuparse de tal disposición la Corte declaró su exequibilidad por los cargos analizados *“bajo el entendido de que la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección prevista por la ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado”*.

Para fundamentar tal conclusión la Corte sostuvo que de admitirse que la regulación de la ley 1448 de 2011 reemplazó la normatividad preexistente para las víctimas del desplazamiento forzado *un importante número de personas que de acuerdo con la legislación anterior eran consideradas víctimas de ese grave fenómeno social, quedarían al margen de tal calificación y sin acceso a los beneficios previstos en la normatividad cuya derogación se discute y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación*.

Advirtió entonces en la sentencia:

“De ser este el entendimiento y alcance atribuido al citado párrafo 2°, claramente se producirían situaciones contrarias a la Constitución, como quiera que la definición de víctimas del desplazamiento forzado incluida en el artículo 60 tiene menor cobertura que la contenida en la Ley 387 de 1997. En efecto, la definición de víctima de desplazamiento forzado en esta ley -que coincide con la consignada en un documento de Naciones Unidas, en el que se recopilaban criterios orientadores en la atención de esa población, que se conocen como Principios Deng- a diferencia de la establecida

¹⁵ Comunicado de Prensa No. 19 de 2013

en la Ley 1448 de 2011, contempla también como posible causa del riesgo o amenaza otras situaciones, como la violencia generalizada, las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, las infracciones del derecho internacional humanitario e incluso desastres naturales.

(...) las víctimas de desplazamiento forzado son todas las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo e incluso los afectados por desastres de la naturaleza generados dentro del conflicto, como sería la voladura de una represa.”¹⁶

De acuerdo con lo expuesto, esta Corporación concluye que también respecto del párrafo segundo del artículo 60 se han estructurado los elementos que delimitan el concepto de cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en esa oportunidad.

2.6. Existencia de cosa juzgada respecto de los incisos primero y segundo del artículo 66 y de la expresión “*de sus propios medios o*” del primer inciso del artículo 67.

2.6.1. Según los demandantes las expresiones acusadas son inconstitucionales dado que asignan cargas desproporcionadas a las víctimas. Así, fijar como condición para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, el retorno de las personas a su lugar de origen -incisos primero y segundo del artículo 66-, implica desconocer las dificultades que se asocian a dicho proceso. A su vez, la expresión “*o sus propios medios*” del artículo 67 se opone a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en sentencia C-278 de 2007 en la que se indicó, entre otras cosas, que resulta inconstitucional asignarle al desplazado la responsabilidad de su restablecimiento puesto que ello desconoce que a cargo del Estado se encuentra el deber principal de protección de las víctimas en tanto sujetos destinatarios de una especial protección constitucional.

2.6.2. A partir de la lectura de la demanda que fue examinada por la Corte en la sentencia C-280 de 2013, puede concluirse que los cargos en relación con las expresiones acusadas de los artículos 66 y 67 de la ley 1448 de 2011 coinciden con los planteados en esta oportunidad. A su vez, según dicha sentencia, las reglas que se derivan de tales disposiciones no resultan desproporcionadas, ni trasladan a las personas desplazadas la carga de aliviar o solucionar su propia situación, responsabilidad que corresponde al Estado. Con fundamento en ello, la Corte declaró la exequibilidad simple de las expresiones acusadas del primer inciso del artículo 66 y del primer inciso del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011.

¹⁶ Comunicado de Prensa No. 19 de 2013

Adicionalmente condicionó la exequibilidad de lo establecido en el segundo inciso del artículo 66 *“en el entendido de que lo allí establecido no afectará el goce de los derechos reconocidos por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, la posibilidad de ser nuevamente reubicadas en un sitio seguro”*.

De acuerdo con lo expuesto este Tribunal considera que los cargos presentados en esta oportunidad fueron objeto de juzgamiento en la sentencia C-280 de 2013 y, en esa medida, dispondrá estarse a lo allí resuelto.

2.6.3. No obstante lo anterior, la Corte debe efectuar la siguiente precisión: la demanda que ahora examina la Corte, formula la acusación en contra de la totalidad de los incisos primero y segundo del artículo 66. Sin embargo, la decisión de la Corte comprendió la totalidad del inciso segundo pero solo un aparte del inciso primero. En efecto, en la sentencia C-280 de 2013 la Corte se ocupó de examinar únicamente los apartes que se subrayan a continuación:

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

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

En consideración a que el aparte que precede a la expresión demandada del primer inciso (i) indica los propósitos de las medidas que allí se establecen – *garantizar la atención integral de las víctimas que toman la decisión de retornar o reubicarse*- de manera tal que se vincula de manera inescindible con la frase que fue objeto de examen por parte de la Corte y (ii) no plantea problema constitucional alguno desde la perspectiva del cargo formulado, la Corte declarará su exequibilidad en atención al precedente que se sigue de la sentencia C-280 de 2013.

Esta decisión se justifica en el hecho de que el precedente relativo a la constitucionalidad de la expresión *“estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos”* puede extenderse al segmento ahora demandado. Tal conclusión se impone con más fuerza al considerar que precisamente el condicionamiento establecido por la Corte, se ocupó de reforzar la protección que ya se encontraba establecida en la primera parte del inciso.

En consecuencia la Corte declarará exequible la expresión *“Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento*

forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables,”.

A diferencia de lo anterior la expresión “*a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento*” -también demandada y en contra de la cual no se dirigió un cargo específico-, sí tiene un significado normativo propio en tanto establece la obligación de diseñar medidas especiales. Siendo ello así la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de fondo sobre su exequibilidad.

2.6.4. En relación con la expresión “*de sus propios medios o*” del artículo 67, como ya se expresó en la C-280/13, la Corte ha expresado que no resulta desproporcionada ni traslada a las personas desplazadas la carga de aliviar o solucionar su propia situación, responsabilidad que incumbe al Estado, y por ello ha declarado la exequibilidad del primer inciso del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011.

Debe, en todo caso, precisarse que la decisión de una persona víctima del desplazamiento forzado de afrontar por sí mismo, sin el concurso del Estado, la circunstancia de “*vulnerabilidad y debilidad manifiesta*” propia de su condición de desplazado, no cabría ser considerada inconstitucional. La determinación de un individuo o familia de apoyarse en sus propios esfuerzos para superar la situación de víctima, hace parte de su derecho de autodeterminación y del libre desarrollo del proyecto vida elegido. Si bien el Estado no puede trasladar a tales víctimas la carga de solucionar el desplazamiento “*por sus propios medios*” para eludir el cumplimiento de sus deberes sociales y especiales de protección, no por ello deja de ser constitucionalmente válida la opción personal de hacerlo, máxime cuando puede involucrar valores sociales jurídicamente relevantes como el trabajo y la dignidad.

2.7. Existencia de cosa juzgada respecto del artículo 125 de la ley 1448 de 2011.

2.7.1. Los ciudadanos demandantes cuestionan la constitucionalidad del artículo 125 de la ley 1448 advirtiendo que con lo allí dispuesto se retrocede en el grado de protección del derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento. Ese retroceso implica, a su juicio, el desconocimiento del principio de progresividad y vulnera los artículos 13 y 51 de la Constitución. Esta conclusión, según se enuncia en el cuestionamiento formulado, se puede establecer una vez se compara la regulación preexistente con aquella que se deriva de lo dispuesto en la norma acusada. Así “*la norma acusada disminuye el subsidio máximo de 30 a 20 s.m.l.m.v., lo que representa una disminución del 26%*” si se considera lo definido, de una parte, en los Decretos 4911 de 2009 y 4729 de 2010 al regular los subsidios a las personas en situación de desplazamiento y, de otra, lo señalado en el Decreto 2190 de 2009 al establecer las reglas relativas a los subsidios para acceder a vivienda de interés social.

2.7.2. Una vez contrastado el contenido de la demanda que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 con la que ahora motiva este pronunciamiento,

concluye la Corte que los cargos formulados en una y otra son los mismos. Adicionalmente, examinada la sentencia C-280 de 2013 en la que se declaró exequible el artículo 125, puede concluirse que idéntico cargo al ahora planteado fue abordado en esa ocasión. Señaló la Corte:

“(…) esta norma no puede ser mirada desde la perspectiva de la ampliación progresiva en el disfrute de los derechos y la prohibición de regresividad. Las razones de ello tienen que ver con el carácter especial y temporal de la Ley 1448 de 2011, que en tal medida no implica derogación ni modificación de las normas generales vigentes sobre materias tales como el derecho a la vivienda, con lo cual resulta imposible especular sobre supuestos retrocesos. (....) al margen de las normas ordinarias del derecho de acceso de todos los colombianos a la vivienda digna, el subsidio de vivienda previsto en la Ley de Víctimas constituye un componente de restitución dirigido a aquellas víctimas “cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo”. Se trata entonces, de un beneficio de carácter especial que se adiciona a los demás derechos y garantías previstas en el Título IV de esta ley, a favor de la víctimas del conflicto armado en general, que se otorga en atención a la especial circunstancia de haber sido alteradas las condiciones en las que antes de los hechos victimizantes, se encontraba satisfecho este derecho.

En razón del carácter claramente diferenciado y de los distintos requisitos existentes, según se tenga o no esa particular connotación de víctima, (...) se trata de dos situaciones distintas que no pueden mezclarse ni compararse, por lo cual no puede aducirse violación del derecho a la igualdad, como resultado de la distinta posibilidad de lograr ese beneficio. Tampoco es atinado pretender que el monto del subsidio de vivienda, en cuanto mecanismo de restitución dentro el contexto de la Ley de Víctimas, deba necesariamente ser igual o superior al que se concede bajo otras circunstancias, en las que su otorgamiento atiende otras finalidades, o afirmar que tales diferencias implican vulneración al principio de progresividad de los derechos sociales. Por consiguiente, los cargos formulados contra el artículo 125 de la Ley 1448 de 2011, no estaban llamados a prosperar, de modo, que fue declarado exequible frente a los mismos.”¹⁷

2.7.3. Con fundamento en las consideraciones que han sido expuestas, la Corte dispondrá *estarse a lo resuelto* en la sentencia C-280 de 2013 por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3. Examen de cumplimiento de las condiciones para adoptar una decisión inhibitoria.

¹⁷ Comunicado de Prensa No. 19 de 2013.

3.1. Las decisiones inhibitorias en el control abstracto de constitucionalidad.

3.1.1. Las sentencias inhibitorias, en tanto suponen una decisión de no adelantar la actividad de juzgamiento pretendida, constituyen un tipo excepcional¹⁸ de decisión judicial que solo es procedente cuando se verifiquen precisas hipótesis que impidan adelantar el examen de constitucionalidad. Tal carácter ha supuesto un esfuerzo de la jurisprudencia de esta Corporación para establecer los eventos en los cuales procede adoptar una decisión inhibitoria al ejercer sus competencias de control abstracto. Dichas hipótesis se asocian (i) con el objeto del control, (ii) con las características de la acusación, (iii) con la competencia de este tribunal o (iv) con deficiencias probatorias que impiden un pronunciamiento de fondo

Desde la perspectiva del *objeto del control*, una decisión inhibitoria procede en aquellos casos en los cuales la norma acusada ha dejado de pertenecer al ordenamiento como consecuencia de su derogatoria expresa o tácita¹⁹ o por la pérdida de fuerza ejecutoria. En esa hipótesis, salvo en aquellos casos en que pueda identificarse que la norma cuestionada tiene vocación para producir efectos a pesar de su derogatoria²⁰ o de la pérdida de fuerza ejecutoria, no procede adoptar una decisión de fondo.

Ahora bien, con fundamento en el carácter predominantemente rogado de la acción pública, este Tribunal ha señalado que los ciudadanos que cuestionen la constitucionalidad de una norma, tienen la obligación de cumplir determinadas cargas argumentativas para que la acusación pueda considerarse admisible²¹ (*características de la acusación*). En esa dirección ha destacado que los cargos deben ser ciertos, claros, pertinentes, específicos y suficientes. Este punto de partida ha implicado también un esfuerzo por precisar los requerimientos que deben cumplir algunas acusaciones en razón a la naturaleza del cargo, tal y como ocurre en cargos por infracción de la igualdad, por configuración de una omisión legislativa relativa o por exceso en el ejercicio de las competencias de reforma constitucional.

En tercer lugar, una sentencia inhibitoria puede producirse si se configuran supuestos que afecten *la competencia* de la Corte. Así ocurre cuando se demanda una norma que no se encuentra comprendida por las atribuciones típicas o atípicas²² de esta Corporación o cuando ha transcurrido el término para la formulación de la acción pública, tal y como lo prevén los artículos 242 y 379 de la Constitución²³.

¹⁸ Sobre tal carácter se encuentra, por ejemplo, la sentencia C 487 de 2002 en la que esta Corporación señaló: Cabe señalar al respecto que es deber de la Corte, al igual que de todo juez, utilizar todos sus poderes a fin de evitar, hasta donde sea posible, los fallos inhibitorios, ya que la finalidad de los procedimientos es que prevalezca el derecho sustancial (CP art. 228 y C. de P. C arts 37 ord. 4º y 401)."

¹⁹ En esa dirección se encuentra la sentencia C-901 de 2011.

²⁰ Así por ejemplo la sentencia C-180 de 1995.

²¹ Entre muchas otras, las sentencias C-530 de 2010, C-647 de 2010, C-937 de 2011 y C-456 de 2012.

²² Sobre el particular puede examinarse la sentencia C-049 de 2012.

²³ Sentencias C-400 de 2011 y C-395 de 2011.

En cuarto lugar, la Sala Plena de la Corte puede adoptar la decisión de abstenerse temporalmente de emitir un pronunciamiento de fondo hasta tanto no sean aportadas las pruebas requeridas para adelantar el examen (*defectos probatorios que impiden el control*) tal y como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales cuando el Congreso de la República no remite las gacetas o certificaciones que dan cuenta del trámite de las objeciones en dicha Corporación²⁴.

3.1.2. Ahora bien y en atención a las particularidades del presente caso, la Corte considera necesario establecer qué ocurre en aquellos casos en los cuales se ha producido una decisión inhibitoria previa como consecuencia de la inadecuada formulación de los cargos y, posteriormente, se presenta una demanda estructuralmente igual a la anterior.

Para este Tribunal, en aquellos casos en los cuales (i) exista una sentencia inhibitoria de la Corte Constitucional adoptada en desarrollo de sus funciones de control abstracto, (ii) se presenta una nueva demanda en contra de la misma norma y (iii) el contenido de la demanda coincide claramente con la argumentación formulada en la anterior, debe la Corte inhibirse nuevamente.

En este caso, razones fundadas en el derecho a la igualdad (art. 13), en la obligación de asegurar un ejercicio responsable del derecho político establecido en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución y en la seguridad jurídica (art. 1) justifican admitir que la decisión previa constituye, al menos en principio, un examen de la aptitud de los cargos. De este modo, la inhibición adoptada por la Corte no impide que el cargo de inconstitucionalidad de la norma en cuestión sea reformulado con un nuevo fundamento discursivo; pero sí determina la improcedencia de una nueva demanda con idéntico cargo de inconstitucionalidad basado en la misma argumentación.

3.2. Alcance y efectos de las decisiones inhibitorias adoptadas en la sentencia C-280 de 2013.

En la sentencia C-280 de 2013 la Corte se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de varias de las expresiones acusadas en aquella oportunidad y que son ahora nuevamente demandadas. Ello ocurrió respecto (i) de algunos apartes acusados de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 61, (ii) de la expresión “*de restitución*” incluida en el título del artículo 123 y (iii) de las expresiones demandadas del artículo 132.

Tal decisión obliga a la Corte a establecer si atendiendo la semejanza entre las demandas presentadas, puesta incluso de presente por los ciudadanos que suscriben la que ahora revisa la Corte, es procedente una nueva inhibición o si, por el contrario, debe emprenderse un examen de fondo.

A fin de dar respuesta a este interrogante, la Corte se ocupó de comparar en detalle la línea argumentativa seguida en la demanda que dio lugar a la sentencia

²⁴ Así por ejemplo, el auto 006 de 2010,

C-280 de 2013 con aquella que suscita este nuevo pronunciamiento. Luego de tal análisis la Corte ha arribado a las siguientes conclusiones.

3.3. Procedencia de una decisión inhibitoria respecto del cargo formulado en contra del párrafo primero del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

La demanda ahora estudiada incorpora algunas nuevas consideraciones respecto de la inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 61. A pesar de ello, la nueva acusación -de la misma manera en que ello ocurrió en la anterior oportunidad- se funda en una premisa evidentemente incorrecta. Tal premisa consiste en afirmar que incluso en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, el término fijado para rendir la declaración requerida para la inclusión en el registro de víctimas, se extinguirá corridos dos años.

En efecto el inciso primero del párrafo tercero del artículo 61 señala que *en los casos de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento*. De acuerdo con lo allí dispuesto, la premisa en la que se apoya el cargo no se corresponde con una norma existente en el ordenamiento jurídico en el cual, por el contrario, se prevé una regla flexible en esta materia.

Los demandantes fundan su desacuerdo en la rigidez de la regulación respecto del cómputo del plazo. No abordan, específicamente, el alcance del enunciado normativo mencionado y que incluye el supuesto de fuerza mayor como un evento que limita la aplicación del plazo para que las personas comprendidas por el artículo 61 lleven a efecto su declaración²⁵.

Se trata entonces de un defecto en la formulación del cargo en tanto su punto de partida carece del mínimo de certeza requerido para hacer posible un pronunciamiento de la Corte. Además de ello, las referencias que se hacen a la ausencia de la efectividad de la norma como consecuencia del no adelantamiento de las campañas de divulgación constituye un argumento, prima facie impertinente en el control abstracto de constitucionalidad y, en consecuencia, no tiene la aptitud de activar la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo.

3.4. Procedencia de una decisión inhibitoria respecto del cargo formulado en contra de los párrafos segundo y tercero del artículo 61 de la ley 1448 de 2011

En relación con los párrafos *segundo y tercero del artículo 61* la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo dado que la argumentación

²⁵ En esa misma dirección la Defensoría del Pueblo sostuvo en su intervención *que el plazo que ellas mencionan tiene carácter esencialmente relativo, consideran la eventualidad en que circunstancias de diverso orden pudieran haber impedido rendir la declaración dentro del plazo de dos años y mencionan explícitamente el hecho de la fuerza mayor como hito justificativo de su presentación extemporánea*.

presentada en esta oportunidad –y que fue sintetizada en el numeral 2.4.3 de los antecedentes de esta providencia- coincide sustancialmente con el razonamiento que se presentó en la oportunidad anterior. En esa medida, la sentencia C-280 de 2013 había ya evaluado la aptitud de los cargos nuevamente formulados.

3.5. Procedencia de una decisión inhibitoria respecto del cargo en contra de la expresión “de restitución” del artículo 123 de la ley 1448 de 2011.

Idéntica decisión se adoptará en relación con el cargo formulado en contra de la expresión “*de restitución*” incluida en el título del artículo 123 de la ley 1448. En efecto, a pesar de que los demandantes, a partir de la citación de la sentencia T-821 de 2007, de algunos de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y de los Principios Rectores sobre restitución de viviendas así como de algunas referencias adicionales a la doctrina, pretenden demostrar la infracción del denominado principio de distinción en materia de reparación, su argumentación resulta en lo medular, coincidente con la que fue objeto de análisis en la sentencia C-280 de 2013. Adicionalmente la alusión general que se hace al artículo 51 de la Constitución, advirtiendo el carácter universal del derecho a la vivienda, no es suficiente para evidenciar la violación del principio de distinción.

La línea de argumentación de los demandantes no difiere entonces de manera central de aquella planteada en la oportunidad anterior y, en consecuencia, resulta procedente adoptar una decisión inhibitoria dado que la aptitud de los cargos había sido ya objeto de escrutinio por parte de este Tribunal.

3.6. Procedencia de una decisión inhibitoria respecto del cargo formulado en contra de la expresión “núcleo familiar” del parágrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 y procedencia de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los otros enunciados cuestionados de la misma disposición.

3.6.1. En ambas demandas se plantea una acusación en contra de la expresión “núcleo familiar” al considerar que con ella se desconoce que la reparación procede también individualmente y, en esa medida, se estaría vulnerando el derecho a la reparación y el derecho de acceder a la administración de justicia. La demanda presentada en esta oportunidad ofrece algunos razonamientos adicionales encaminados a demostrar que: la medida (i) resulta desproporcionada en tanto el propósito que se le adscribe -estabilidad económica del Estado- no es suficiente para establecer la restricción; (ii) desconoce la situación de las mujeres afectadas por el desplazamiento, especialmente protegidas según el Auto 092 de 2008 de esta Corporación; y (iii) se opone a los indicadores de goce efectivo que con ocasión del seguimiento adelantado por la Corte al cumplimiento de la T-025 de 2004 han sido definidos.

A pesar de este esfuerzo adicional, a juicio de la Corte la demanda no logra superar un déficit básico para hacer posible su admisión en lo relativo a la expresión “*núcleo familiar*”. En efecto, los demandantes no demuestran con

suficiencia que la expresión “*núcleo familiar*” comporte la inaplicación de las medidas de reparación administrativa respecto de las personas individualmente consideradas. Era exigible en este caso la demostración de que lo establecido al emplear la expresión “*núcleo familiar*” implicaba la imposibilidad de acceder a la reparación de manera individual, más aún cuando el punto de partida de tal disposición, según se sigue de su primer inciso, consistía en la definición de las condiciones de reglamentación del *trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas*.

Cabe destacar en este punto que algunas de las intervenciones advierten que la interpretación ofrecida por los demandantes es incorrecta. Así por ejemplo, en la intervención del Ministerio de Hacienda se señala que “[d]e ninguna forma, una lectura objetiva de la norma demandada lleva a esa interpretación. Evidentemente, la norma establece que la indemnización administrativa, a la que se refiere el capítulo VII de la ley 1448 de 2011, y sobre la cual tienen derecho las personas desplazadas por la violencia, se entregará por núcleo familiar, lo cual no significa, que se entregará a las personas desplazadas siempre y cuando hagan parte de un núcleo familiar.”

Así las cosas, el cargo planteado no logra demostrar que la interpretación en la que pretende fundarse es la que se sigue de la expresión acusada. Teniendo en cuenta la redacción del artículo del que hace parte la norma demandada era exigible de los demandantes una explicación precisa de las razones por las cuales la expresión “*núcleo familiar*” impide la reparación individual. Así las cosas, siguiendo el precedente que definió la sentencia C-280 de 2013 relativo a la aptitud de este cargo, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento respecto de la expresión acusada.

3.6.2. Del artículo 132 también fueron demandados los apartes normativos que enuncian los mecanismos que pueden emplearse para materializar la indemnización administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento. La acusación en esta oportunidad difiere en algunos aspectos de aquella que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 y, en esa medida, se justifica emitir un pronunciamiento de fondo.

En efecto, el cargo es ahora complementado (i) afirmando que algunos subsidios que en la actualidad ofrece el Estado en materia de tierras y vivienda no se les asigna la condición de formas de reparación e (ii) indicando que la atención especial a la población desplazada deriva de los deberes especiales que se siguieron de la sentencia T-025 de 2004 y por ello no pueden considerarse medidas de reparación.

3.6.2.1. Debe señalar la Corte que considerar los mecanismos enunciados en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 –subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros- como formas posibles de indemnización administrativa no se opone a la Constitución. Dicha calificación sería inconstitucional únicamente si condujera a una confusión de la indemnización

administrativa que debe pagarse en dinero con la obligación del Estado de prestar los servicios sociales a su cargo. En esa medida el Congreso, con el límite antes referido, dispone de una relativa libertad configurativa para precisar la naturaleza jurídica de las acciones que emprende respecto de una población cuyos miembros son considerados como víctimas.

La restricción antes referida fue perfilada recientemente por esta Corporación. En efecto, la sentencia SU254 de 2013 indicó lo siguiente:

(...) a juicio de esta Corporación, lo establecido en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, parágrafo 3ero. y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse en armonía con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación y la atención o asistencia social, de conformidad con la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 154 ya citado, y en armonía con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y de la CIDH. De esta manera, la Corte encuentra que el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

Esta es la interpretación que hace el propio Gobierno Nacional respecto del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 que lo reglamenta, la cual ha sido puesta en conocimiento de esta Corte - y es de público conocimiento- ya que se expuso por la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, y por otros Ministros del despacho, durante la celebración de las Audiencias sobre desplazamiento forzado que tuvieron lugar los días 15 de Diciembre de 2011 y 26 de enero de 2012 con organismos de control y durante la Audiencia celebrada el día 13 de febrero de 2012 con el Gobierno Nacional (...).

Así, el Gobierno Nacional ha expresado clara y expresamente a esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a Población Desplazada, que en atención a lo consagrado por la Ley 1448 de 2011 y en armonía con la jurisprudencia de esta Corte, el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que consagra el monto para la indemnización vía administrativa a desplazados, debe interpretarse haciendo clara diferenciación entre esta indemnización administrativa, como un componente de reparación integral y la atención y asistencia social, de manera que los diecisiete (17) salarios mínimos de que trata dicho artículo son adicionales y no descontables de los subsidios de que trata esa misma normativa. Lo

contrario, esto es, el confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, -como los subsidios- pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibles y abiertamente inconstitucional.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

Así las cosas al interpretar el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, la Corte destacó la relevancia de no confundir las medidas indemnizatorias, con la obligación del Estado de asegurar condiciones básicas de existencia a las personas de los grupos poblacionales más débiles. Este precedente exige entonces excluir cualquier interpretación que pueda tener como efecto la asimilación de los mecanismos enunciados en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 con la indemnización administrativa que debe pagarse en dinero. Conforme a ello, aunque esta Corporación considera que la expresión “indemnización administrativa” puede emplearse por el legislador para agrupar diversas formas de acción del Estado, entre las que se encuentran las enunciadas en el referido párrafo, ello no puede implicar la afectación o reducción de la indemnización administrativa que en dinero debe otorgarse a las víctimas.

En atención a lo señalado, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones *“y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva”*, contenidas en el párrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

Este condicionamiento, de una parte, reconoce el margen de configuración que ampara la decisión del Congreso de calificar como indemnización administrativa formas de acción estatal que favorecen a las víctimas y, de otra, sigue el precedente derivado de la sentencia SU254 de 2013 en la que se estableció la improcedencia de compensar la indemnización administrativa que debe entregarse en dinero con el valor asignado a los mecanismos enunciados en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011.

3.6.2.2. La prohibición de indistinción entre reparación y servicios sociales del Estado conduce a que el inciso final del párrafo 3º del artículo 132 resulte constitucionalmente problemático. Conforme a tal norma, sería posible

considerar indemnización administrativa descontable de aquella entregada en dinero, la diferencia existente entre la cuantía ordinaria en que se ofrecen los mecanismos contemplados –subsidios, adquisición o adjudicación de tierras, entre otros- y el mayor valor en que ellos son ofrecidos a las personas en situación de desplazamiento.

Esta Corporación estima que la regla definida por el inciso final del párrafo tercero del artículo 132 desconoce el principio que exige no confundir el deber de reparar con el deber de ofrecer asistencia social en cumplimiento de los deberes constitucionales asignados al Estado. Dicho principio ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional no solo en la sentencia de unificación antes citada sino también en la sentencia C-1199 de 2008. En esta sostuvo la Corte:

“Según lo explicado por los demandantes, y tal como ahora verifica la Corte, el vínculo creado por la norma atacada tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del Gobierno que hubiere provisto los referidos servicios. Cualquiera de estas situaciones lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional.

Más aún, destaca la Corte que la expresión “*hacen parte*”, empleada en la norma demandada, es de carácter imperativo y no puramente eventual o permisivo, lo que de manera considerable allana el camino para que al amparo de esta norma se pretenda, en casos concretos, eludir o tener por sensiblemente reducidas las obligaciones relativas a la reparación de las víctimas, so pretexto de que ellas han sido ya reparadas a través de los servicios sociales que con carácter general debe prestar el Gobierno.

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

A partir de estas reflexiones, considera la Corte que la regla en comento lesiona directamente los derechos de las víctimas a la reparación integral reconocida por la preceptiva internacional, la Constitución y la jurisprudencia, situación que, sin duda, pone de presente la inconstitucionalidad del precepto que la contiene.”(Subrayas no hacen parte del texto original)

3.6.2.3. El precedente que se sigue de los anteriores pronunciamientos pone de presente la inconstitucionalidad del último inciso del párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011. En efecto, la especialidad que respecto de la población desplazada adquieren los mecanismos enunciados en el párrafo examinado y que se pueden manifestar en su otorgamiento por un valor superior a aquel en que son ofrecidos a la población en general, es una manifestación del cumplimiento de obligaciones sociales acentuadas a cargo del Estado en tanto se trata de un grupo especialmente protegido.

Esa especial protección se funda en el cumplimiento de deberes sociales del Estado orientados al aseguramiento de condiciones mínimas de existencia. Aunque la Corte, según se expuso anteriormente, acepta la posibilidad de que las medidas referidas en el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011 sean calificadas por el legislador como formas de indemnización administrativa, ello no autoriza, tal como definió la sentencia SU254 de 2013, la reducción o afectación de la indemnización administrativa en dinero prevista en otras normas.

4. Razón de la decisión.

4.1. Síntesis del caso.

4.1.1. Con base en los fundamentos que dan lugar a la existencia de cosa juzgada, la Corte constató que en relación con las acusaciones formuladas en contra del artículo 3º (parcial), del artículo 51 (parcial), del artículo 60 (parcial), del artículo 66 (parcial), del artículo 67 (parcial), del artículo 123 (parcial) y del artículo 125 de la ley 1448 de 2011, había operado dicho fenómeno, en virtud de lo decidido en las sentencias C-781 de 2012 y C-280 de 2013.

4.1.2. En atención a su vínculo inescindible con disposiciones declaradas exequibles en la sentencia C-280 de 2013 por los mismos cargos, la Corte, siguiendo el precedente allí fijado, determinó que se encontraban conforme a la Constitución, por los cargos analizados, la expresión “*Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables,*” contenida en el primer inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011, y la expresión “*siempre*” del inciso primero del artículo 51 de la ley 1448.

4.1.3. Considerando (i) que varios de los cargos formulados en el proceso que dio lugar a la sentencia C-280 de 2013 fueron descartados por su ineptitud para propiciar un pronunciamiento de fondo, y (ii) que en la demanda que da lugar a la presente sentencia se plantearon de forma sustancialmente igual, la Corte considera que es forzoso adoptar de nuevo decisiones inhibitorias. Ello ocurre en relación con los artículos 61 (parcial), 66 (parcial), 123 (parcial) y 132 (parcial). Sin embargo en el caso de este último, atendiendo los nuevos argumentos planteados en la demanda la Corte estimo que era posible adoptar una decisión de fondo y, para ello, examinó si la regulación allí establecida respecto de las diferentes formas de indemnización administrativa, desconocía la obligación de diferenciar las medidas de asistencia social y las medidas de reparación.

4.2. Fundamento de la decisión.

4.2.1. Diversas disposiciones de la ley 1448 de 2011 son demandadas a partir de diferentes argumentos. Respecto de acusaciones sustancialmente iguales, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-280 de 2013.

4.2.2. Se configura la cosa juzgada constitucional (art. 243 C-P. y artículo 21 del decreto 2067 de 1991) y debe la Corte estarse a lo resuelto previamente cuando: (i) existe un pronunciamiento previo respecto de la misma norma demandada y (ii) la acusación que se le plantea a la Corte coincide sustancialmente con la abordada en la decisión precedente.

4.2.3. En aquellos casos en los cuales la declaración previa de exequibilidad no hubiere comprendido algunas expresiones que posteriormente son acusadas por las mismas razones y que guardan un vínculo inescindible con aquellas declaradas exequibles previamente, es posible seguir el precede previo y adoptar una decisión idéntica.

4.2.4. Los supuestos que dan lugar a la adopción de sentencias inhibitorias en materia de control abstracto de constitucionalidad, se encuentran asociados a: (i) el objeto del control; (ii) la fundamentación de los cargos de la demanda; (iii) la competencia de este Tribunal; (iv) deficiencias probatorias que impiden un pronunciamiento de fondo. En aquellos casos en los cuales exista una sentencia inhibitoria de la Corte Constitucional adoptada en desarrollo de sus funciones de control abstracto, se presenta una nueva demanda en contra de la misma norma y el contenido demandado coincide con la argumentación formulada en la anterior, debe la Corte inhibirse nuevamente.

4.2.5. Considerar los mecanismos del párrafo 3 del artículo 132 como forma de indemnización administrativa no se opone a la Constitución dado que el legislador cuenta, en esta materia, con un relativo margen de configuración y, en si misma, tal calificación no desconoce los derechos de la población desplazada. Sin embargo, el último inciso de tal párrafo sí se opone a la Constitución dado que aceptar que el mayor valor de los mecanismos allí establecidos constituye una forma de indemnización que puede compensarse con la otorgada en dinero, desconoce que la especialidad de la atención a la población desplazada se funda

en el cumplimiento de deberes sociales del Estado respecto de una población especialmente protegida dada su situación de debilidad manifiesta.

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

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con la expresión *“cuando estas no cuenten con los recursos para su pago”* del inciso primero del artículo 51 de la ley 1448 y declarar EXEQUIBLE la expresión *“siempre”* del mismo inciso.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con la expresión *“que no contraríen la presente ley”* del inciso segundo del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

Cuarto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

Quinto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con los apartes demandados del párrafo segundo del artículo 60 de la ley 1448 de 2011.

Sexto.- Declararse INHIBIDA para decidir sobre el cargo dirigido contra los apartes demandados de los párrafos 1º, 2º y 3º del artículo 61 de la ley 1448 de 2011.

Séptimo.- En relación con el primer inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011:

(i) ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con los apartes demandados del primer inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011.

(ii) Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en la presente sentencia, la expresión *“Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables”*, contenida en el primer inciso del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

(iii) Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad de la expresión “*a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento*” del primer inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011.

Octavo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con el segundo inciso del artículo 66 de la ley 1448 de 2011.

Noveno.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con el artículo 67 de la ley 1448 de 2011.

Décimo.- Declararse INHIBIDA para decidir sobre el cargo dirigido contra la expresión “*de restitución*” del artículo 123 de la ley 1448 de 2011.

Décimo Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-280 de 2013 en lo relacionado con el artículo 125 de la ley 1448 de 2011.

Décimo Segundo.- En relación con el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011:

(i) Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento sobre la expresión “*por núcleo familiar*”, contenida en el inciso primero del párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011.

(ii) Declarar EXEQUIBLE las expresiones “*y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva*”, contenidas en el párrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

(iii) Declarar INEXEQUIBLE las expresiones “*La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este párrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización*” contenida en el inciso tercero del párrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-462/13**

LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas de contenido prestacional si pueden ser asimilables a una medida de reparación (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-9362.

Demanda de inconstitucionalidad contra varias expresiones contenidas en los artículos 3, 51, 60, 61, 66, 67, 123, 125 y 132 de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Actores: Franklin Castañeda y otros.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Salvo parcialmente mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-462 de 2013, aprobada por la Sala Plena en sesión del diecisiete (17) de julio de dos mil trece (2013), por las razones que a continuación expongo:

1. Mi discrepancia se plantea respecto del punto décimo segundo de la parte resolutive de la sentencia, en su aparte (iii). En este aparte se declara inexecutable la expresión: *“La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este parágrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización”*, contenida en el inciso tercero del parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

2. Conuerdo en que las obligaciones del Estado en materia de reparación son diferentes a las relativas a la ayuda humanitaria, a las medidas de asistencia social o a los servicios sociales. No obstante, discrepo de la afirmación de que las medidas de asistencia social o los servicios sociales, en tanto impliquen un mayor contenido prestacional al que se otorga a las demás personas respecto de quienes se adoptan o se prestan, según sea el caso, *“no pueden de ninguna manera ser asimilables a las medidas de reparación”*.

3. Mi discrepancia no se funda en el estado de desigualdad o vulnerabilidad de los desplazados, que justifica su atención prioritaria. Se funda en que al no ser los desplazados, en tanto víctimas, las únicas personas en estado de desigualdad o vulnerabilidad y, por tanto, destinatarios exclusivos de medidas de asistencia social o servicios sociales, si las medidas o servicios dirigidas o

prestados a ellos tienen un contenido prestacional mayor al que se brinda a las demás personas que también se encuentran en estado de desigualdad y vulnerabilidad, no se pueda siquiera considerar que el plus, valga decir, el contenido prestacional superior al normal y común en estos eventos, sea asimilable a una medida de reparación.

4. El Estado tiene el deber de adoptar medidas de asistencia social o servicios sociales en beneficio de la población desplazada, pero no tiene el deber de hacerlo con un mayor contenido prestacional al que tienen dichas medidas o servicios en beneficio del resto de la población que se encuentra en estado de desigualdad y vulnerabilidad.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO
DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-462/13**

RETORNOS Y REUBICACIONES EN LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Obligación que se impone a las víctimas de desplazamiento forzado resulta desproporcionado e irrazonable (Salvamento parcial de voto)

En la sentencia C-280 de 2013 manifesté mi discrepancia con la decisión adoptada respecto del condicionamiento del inciso segundo del artículo 66 de la ley 1448 de 2011, que ahora reitero, que impone a la persona víctima de desplazamiento forzado la obligación de declarar ante el Ministerio Público los hechos que evidencian la ausencia de condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido para su retorno o reubicación, en la medida en que tal condicionamiento resulta desproporcionado e irrazonable.

MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACION EN LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Comprende estándar de protección del derecho a la educación pública gratuita, que incluye exención de pago de derechos académicos y servicios complementarios (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9362

Demanda contra los artículos 3 (parcial), 51 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 66 (parcial), 67 (parcial), 123 (parcial), 125 y 132 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Magistrado Ponente:
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, formulo salvamento parcial de voto respecto de la decisión adoptada en el numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia, que determina estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013 en relación con el cargo formulado contra el inciso 2º del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, aclaro mi voto frente a algunos de los fundamentos expuestos para respaldar la

decisión adoptada en relación con el cargo formulado contra el artículo 51 de la citada ley.

En la sentencia C-280 de 2013²⁶ se declaró la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de que lo allí establecido no afectará el goce de los derechos reconocidos por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, la posibilidad de ser nuevamente reubicadas en un sitio seguro²⁷. En aquella ocasión manifesté mi discrepancia con esta decisión, por considerar que tal condicionamiento no subsana la desproporción y falta de razonabilidad de la obligación que se impone a la persona víctima de desplazamiento forzado de declarar ante el Ministerio Público los hechos que evidencian la ausencia de las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido para su retorno o reubicación, que pueden generar un nuevo desplazamiento y que puede agravar la situación de amenaza y peligro para esa persona. Discrepancia que ahora reitero en relación con la decisión adoptada en el resolutivo octavo de esta providencia, que ordena estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013 en relación con el cargo formulado contra el inciso 2º del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, aclaro mi voto en relación con el resolutivo segundo de la sentencia, relativo al cargo formulado contra el artículo 51 (parcial), en el que se condiciona la exención a las víctimas del pago de costos educativos en establecimientos oficiales a que aquellas no tengan recursos para sufragarlos. En esta ocasión la Sala decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013²⁸, donde se declaró EXEQUIBLE la expresión “*y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago*” contenida en el art. 51 de la Ley 1448 de 2011 y declarar EXEQUIBLE la expresión “*siempre*”, contenida en el mismo inciso. En los considerandos de la presente sentencia se reconoce que el estándar actual de protección del derecho a la educación pública gratuita va incluso mas allá de las exigencias mínimas previstas en el artículo 67 constitucional pues, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 4087 de 2011, ésta comprende un año de preescolar y nueve años de educación básica (art. 1º)

²⁶ MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁷ El texto de los incisos demandados del artículo 66 es el siguiente:

“ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento (...).”

²⁸ MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

e incluye no sólo la exención del pago de derechos académicos sino también de servicios complementarios (art. 2º).

En estos términos acompaño la decisión adoptada por la Sala respecto de este artículo. Sin embargo, considero necesario precisar que una norma especial, como la establecida en el artículo 51 de la Ley de Víctimas, en ningún caso puede ser interpretada en el sentido de llegar a desconocer el estándar actual de protección del derecho a la educación pública gratuita y los avances que en el futuro puedan llegar a ser establecidos.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

