

Sentencia C-912/13

ACCESO PREFERENTE DE LAS VICTIMAS A SUBSIDIOS DE VIVIENDA, PROGRAMAS DE FORMACION Y EMPLEO, Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN CASOS DE EMPATE-Son prestaciones adicionales y no pueden descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho

La Sala reafirma el precedente establecido en esta sentencia y llama la atención sobre el hecho de que las indemnizaciones atienden sólo al componente compensatorio de la reparación. Como quedó establecido, la reparación no se agota en este componente, sino que ha de incorporar además medidas de restitución, en tanto sea posible, de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La Corte entiende que las medidas previstas en las normas demandadas pueden ser entendidas, de manera válida, como medidas de reparación en un sentido amplio, en tanto satisfacen los demás componentes asociados a la reparación integral, más no si con ello se pretende reducir el elemento compensatorio que se cubre mediante las indemnizaciones. En consecuencia, al igual que lo hiciera en la sentencia C-462 de 2013, en este caso declarará la exequibilidad condicionada del inciso final del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011, y de las demás normas acusadas de la misma ley, que consagran como medidas de reparación el acceso preferente de las víctimas a subsidios de vivienda (arts. 123, 124, 125 y 127), programas de formación y empleo (art. 130) y a la carrera administrativa en casos de empate (art. 131), en el entendido que tales prestaciones son adicionales y no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Carácter de las medidas transicionales

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Condenas en subsidiariedad

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas de restitución en materia de vivienda

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Postulaciones al subsidio familiar de vivienda

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Capacitación y planes de empleo urbano y rural

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para estudiar de fondo el inciso 2° del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

En virtud del artículo 243 Superior, las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de la cual se derivan dos efectos: (i) la prohibición de que las autoridades reproduzcan o apliquen el contenido material del acto jurídico que ha sido declarado inexecutable por razones de fondo; (ii) una restricción para la Corte, en tanto una vez se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, en principio pierde competencia para enjuiciar de nuevo dicha disposición, según lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Concepto/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA EXPLICITA O IMPLICITA-Concepto

La Corte ha admitido que sus decisiones pueden tener fuerza de cosa juzgada relativa, lo que ocurre cuando la Corte restringe el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Tal restricción deja abierta la posibilidad de interponer nuevas demandas de inconstitucionalidad, a condición que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal. Sin embargo, dado que el principio general es la cosa juzgada absoluta, un pronunciamiento sólo tendrá fuerza de cosa juzgada relativa cuando la Corte, de manera explícita o implícita, restrinja el examen de la norma demandada sólo a su confrontación con determinados preceptos constitucionales. En ese orden de ideas, existirá cosa juzgada relativa explícita cuando la propia Corte, en la parte resolutive de la sentencia, limita el alcance de la cosa juzgada a los cargos en ella examinados. Entretanto, la cosa juzgada relativa tendrá carácter implícito, cuando no se indica de manera expresa que la declaratoria de exequibilidad se circunscribe a los aspectos que fueron examinados en la parte motiva, pero se constata que la Corte limitó su

examen a la confrontación de la norma demandada con una o algunas normas constitucionales, o evaluó un único aspecto de constitucionalidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL Y FORMAL-Diferencias

Este Tribunal ha distinguido entre cosa juzgada formal y material. La cosa juzgada es formal cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma disposición que es llevada posteriormente a su estudio; tendrá, en cambio, carácter material cuando el texto normativo sometido a consideración no sea el mismo, pero su contenido sea idéntico al de otra disposición que previamente había sido objeto de control constitucional. Esta restricción tiene sustento en el artículo 243 de la Constitución Política, según el cual ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto declarado inexecutable por razones de fondo. De este modo la reproducción integral de la norma, e incluso, la simple variación del giro gramatical o la mera inclusión de un elemento normativo accesorio por parte de legislador, no afecta el sentido esencial de la disposición, y entonces se concluye que sobre la misma opera el fenómeno de la cosa juzgada material.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia en relación con la sentencia C-280 de 2013

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Reglas jurisprudenciales

DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Parámetros constitucionales/**DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS**-Elementos/**MEDIDAS DE REPARACION, ACCIONES AFIRMATIVAS, ASISTENCIA HUMANITARIA Y MEDIDAS DE POLITICA SOCIAL**-Distinción/**DISTINCION ENTRE MEDIDAS DE REPARACION Y DE ASISTENCIA SOCIAL**-Jurisprudencia constitucional/**REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS**-Dimensión individual y colectiva/**REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS**-Derecho a que los actos criminales sean reconocidos y que la dignidad sea restaurada a partir del reproche público/**REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**-Diferencia entre vía judicial y vía administrativa/**REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**-Modalidades de intervención estatal/**REPARACION**

INTEGRAL A LAS VICTIMAS-Debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad/**DIFERENCIACION ENTRE SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO, ACCIONES DE ATENCION HUMANITARIA Y MEDIDAS DE REPARACION INTEGRAL**-No implica ignorar la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas

PRINCIPIO DE DISTINCION ENTRE REPARACION, SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA HUMANITARIA-Alcance

MEDIDAS DE REPARACION-Fundamento constitucional

MEDIDAS DE POLITICA SOCIAL-Definición

REPARACION, SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA HUMANITARIA-No obstante las diferencias entre estas modalidades de intervención estatal, existen relaciones y puntos de convergencia

DEBER DE DISTINCION ENTRE MEDIDAS DE REPARACION Y ASISTENCIA SOCIAL-Jurisprudencia constitucional

JUSTICIA TRANSICIONAL-Eficiencia del gasto público

MEDIDAS DE REPARACION-Componente material, económico y una importante dimensión simbólica

LEY DE VICTIMAS-Contenido y alcance

LEY DE VICTIMAS-Constituye un cuerpo normativo especial y temporal

Como lo ha precisado la Corte en anteriores pronunciamientos, la Ley de Víctimas constituye una ley temporal, por cuanto su vigencia está circunscrita a un plazo de diez (10) años, esto es, hasta junio de 2021. Al mismo tiempo es una ley especial, por cuanto su aplicación se circunscribe a las situaciones definidas en sus artículos 1° a 3°. Mientras esta regulación conserve su vigencia, tales situaciones no se regirán por las normas generales que de otra manera gobernarían los respectivos temas, entre ellos la prestación por parte del Estado de servicios de salud, educación o vivienda, las reglas sobre recuperación de la propiedad indebidamente ocupada por terceros y sobre las restituciones consecuenciales, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y las indemnizaciones debidas a las víctimas de hechos punibles, entre otras. Asimismo, debido al carácter especial de esta regulación, las normas generales que desarrollan aquellos contenidos no se entienden derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por el solo hecho de la

entrada en vigencia de la Ley 1448, pues continúan plenamente vigentes para ser aplicadas a los casos no cubiertos por estas reglas especiales.

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-
Contenido y alcance

MEDIDAS DE RESTITUCION EN MATERIA DE VIVIENDA EN LEY DE VICTIMAS-Constituye una norma especial que reitera la prioridad y acceso preferente de las víctimas a programas de subsidios de vivienda

CAPACITACION Y PLANES DE EMPLEO URBANO Y RURAL EN LEY DE VICTIMAS-Mandatos diferenciables

DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las indemnizaciones administrativas y/o judiciales

Referencia: expediente D-9683

Demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 9 y 10 (parciales), 123, 124, 125, 127, 130 y 131 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: Luis Jorge Garay Salamanca y otros

Magistrada sustanciadora:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Luis Jorge Garay Salamanca, Marco Romero Silva, Fernando Barberi Gómez, Clara Leonor Ramírez Gómez, Fernando Vargas Valencia, Antonio José Madariaga Reales, Alirio Uribe Muñoz, Blanca Irene López Garzón, Gustavo Gallón Giraldo, Ruby Alba Castaño Rodríguez, e Iván Cepeda Castro presentaron demanda contra los artículos 9 y 10 (parciales), 123, 124, 125, 127, 130 y 131 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*”, por presunto desconocimiento de los artículos 1º, 2º, 13 y 93 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013), la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda de la referencia y ordenó comunicar la iniciación del proceso a las siguientes personas y entidades: a la Presidencia del Congreso de la República, a los Ministerios del Hacienda y Crédito Público, del Interior, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Fiscalía General de la Nación, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Universidades Nacional de Colombia y EAFIT, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, al Centro Internacional de Justicia Transicional, al Movimiento de Víctimas de Crímenes del Estado (Movice), al Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP), de conformidad con lo dispuesto por los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991.

Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y fijar en lista las normas acusadas para efectos de intervención ciudadana, según lo estipulado en el artículo 7º del mismo Decreto.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

4. El texto de las disposiciones acusadas se transcribe a continuación; los apartados subrayados corresponden a lo que se demanda parcialmente de los artículos 9º y 10:

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”.

CAPÍTULO II. PRINCIPIOS GENERALES.

“ARTÍCULO 9°. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES. El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 30 de la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos.

Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente Ley.

Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a éste en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.

El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.

En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 30 de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas.

En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación

que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley.

ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.

CAPÍTULO IV. RESTITUCIÓN DE VIVIENDA.

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

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

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

prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.

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

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

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

ARTÍCULO 124. POSTULACIONES AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA. Los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda en las condiciones de que trata este capítulo, podrán acogerse a cualquiera de los planes declarados elegibles por el Fondo Nacional de Vivienda o la entidad que haga sus veces, o por el Banco Agrario o la entidad que haga sus veces, según corresponda.

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

ARTÍCULO 127. NORMATIVIDAD APLICABLE. Se aplicará al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este capítulo, lo establecido en la normatividad vigente que regula la materia, en cuanto no sea contraria a lo que aquí se dispone.

CAPÍTULO VI. FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO Y CARRERA ADMINISTRATIVA.

ARTÍCULO 130. CAPACITACIÓN Y PLANES DE EMPLEO URBANO Y RURAL. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas, en los términos de la presente ley, a sus programas de formación y capacitación técnica.

El Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, a través del Ministerio de la

Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), diseñará programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el autosostenimiento de las víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ARTÍCULO 131. DERECHO PREFERENCIAL DE ACCESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA. La calidad de víctima será criterio de desempate, en favor de las víctimas, en los concursos pertenecientes a los sistemas de carrera general y carreras especiales para acceder al servicio público.

PARÁGRAFO. El derecho consagrado en el presente artículo prevalecerá sobre el beneficio previsto en el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997”.

III. DEMANDA

5. La demanda tiene un escrito principal en el que se exponen las razones de inconstitucionalidad presunta de las normas acusadas, y 5 escritos adicionales –todos ellos iguales– que suscriben los actores explicando las obligaciones del estado frente a los derechos a la reparación de las víctimas. En ellos se formula una acusación común en contra de las normas demandadas:

“Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tiene las víctimas de graves violaciones a derechos humanos a obtener una reparación integral, puesto que plantean la confusión de medidas de reparación con obligaciones estatales de carácter humanitario y de contenido social. De esta manera, la identificación entre política asistencial, acciones afirmativas, asistencia humanitaria y reparación que establece la Ley 1448 de 2011 contemplada en los artículos demandados, contraría la concepción constitucional de los derechos de las víctimas de delitos, cuyo contenido y alcance son objeto de especial consideración en el texto constitucional, como lo ha explicitado en forma reiterada la jurisprudencia de la Corte, y desconoce en particular el derecho a la reparación que les asiste (...)”.

6. Sobre este punto de partida común, los ciudadanos estructuran sus demandas en torno a dos ejes temáticos: en primer lugar, la confusión entre medidas de reparación y acciones afirmativas que se evidencia en los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131; en segundo lugar, los efectos inconstitucionales que tiene la indistinción antes evidenciada en relación con el inciso final del artículo 9 y el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448.

7. En relación con el primer eje temático de la demanda, los accionantes consideran que *las medidas de acceso preferente a planes de vivienda, la*

capacitación y planes de empleo urbano y rural, y el derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa, contenidas en los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131, no constituyen medidas de reparación, como se presenta en las normas demandadas; precisan que se trata de *acciones afirmativas* a favor de las víctimas, en orden de lograr la igualdad material entre la población. Pero no se puede afirmar que hacen parte del derecho de las víctimas a la reparación, la cual está llamada a restablecer derechos afectados por un daño antijurídico. Explican entonces:

“En relación con este grupo de artículos, la objeción de inconstitucionalidad radica en la definición y caracterización como medidas de reparación para daños concretos como la pérdida de vivienda o de empleo, cuando en realidad establecen acciones afirmativas ordinarias y medidas asistenciales o de política social. Esta confusión entre medidas de política social, asistencial y medidas de reparación no tiene un efecto simplemente semántico, pues debe notarse que según el inciso 6 del artículo 9 y el inciso 2 del artículo 10 de la Ley 1448/2011, a los operadores jurídicos encargados de aplicar la ley se les ordena, al momento de tasar las medidas de reparación, descontar de éstas, especialmente de las indemnizaciones, los emolumentos recibidos a título de reparación por parte del Gobierno, por lo cual esta confusión se despliega en desmedro del derecho a la reparación de las víctimas.

Nótese que las estrategias contenidas en los Capítulos IV (artículos 123 a 127 sobre “restitución de vivienda”) y VI (artículos 130 y 131 sobre “formación, generación de empleo y carrera administrativa”) del Título IV (Medidas de reparación), han sido catalogadas por el legislador como medidas de reparación, al incluirlas en el mencionado Título IV de la Ley 1448 de 2011, denominado “Reparación de las Víctimas” no obstante su correspondencia material con medidas de corte asistencial o de política social del Estado.

Respecto de los artículos 123, 124, 125 y 127, que regulan las denominadas “*medidas de restitución en materia de vivienda*”, los demandantes sostienen que en realidad dichas normas confieren a las víctimas que han sufrido abandono, despojo, pérdida o menoscabo de vivienda, el derecho al acceso prioritario y preferente a los programas de subsidio de vivienda establecidos con carácter general para la población de escasos recursos por parte del Estado. Señalan que:

“En sentido constitucional, el acceso *prioritario* de ciertos sujetos a servicios sociales a los que tiene derecho toda la ciudadanía, como el señalado subsidio de vivienda, no es una medida de reparación o resarcimiento frente a perjuicios ocasionados por daños que los

ciudadanos no están en el deber de soportar¹, sino antes bien, es una medida que hace parte de las llamadas *acciones afirmativas*, las cuales conforme a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, son “*aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social*”².

(...)

Desde esta perspectiva, suponer que se pueden reparar los daños ocasionados a víctimas de infracciones al DIH o de graves violaciones a derechos humanos mediante *acciones afirmativas*, como ha hecho el legislador al establecer, por ejemplo, que la restitución de la vivienda se producirá mediante el acceso prioritario a subsidios para adquisición de vivienda de interés social (VIS), deviene en una distorsión de las normas constitucionales referentes al artículo 13 (principio de igualdad) y al 250 (reparación integral como finalidad del Estado), toda vez que se está afirmando que para poder obtener medidas encaminadas a corregir la discriminación por parte del Estado, es preciso haber sido previamente victimizado, quebrantándose además el alcance del Estado Social de Derecho y el Principio de Legalidad en las actuaciones y deberes del Estado”.

Sostienen además que los artículos 124, 125 y 127 confirman la real naturaleza, no reparadora sino de acción afirmativa, del instrumento contemplado para facilitar el acceso a la vivienda de las víctimas: el artículo 124 aclara que las postulaciones al subsidio familiar de vivienda por parte de las víctimas pueden efectuarse en cualquiera de los planes definidos como elegibles; el artículo 125 señala que la cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda es la misma que se concede a los beneficiarios de vivienda de interés social; y finalmente, el artículo 127 aclara que la normatividad aplicable al subsidio familiar de vivienda de la Ley 1448 de 2011 será la establecida en la regulación ordinaria del mismo, salvo que se contradiga con la previsiones especiales de la ley.

En relación con el artículo 130, referido al acceso de las víctimas a capacitación y a los planes de empleo urbano y rural, se prevé que estas medidas habrán de formar parte del plan nacional para la atención y reparación de las víctimas. Sostienen que esta norma establece

¹ A la luz de los artículos 1° y 3° de la ley en cuestión, el objeto de las medidas de reparación contempladas en esta norma, son daños que han sido consecuencia de infracciones al derecho internacional Humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos.

² Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2012, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

propiamente una acción afirmativa, mediante la cual se facilita el acceso de jóvenes y adultos víctimas a programas de formación y capacitación técnica; acción afirmativa que, por definición, es ajena al origen del deber de reparar los perjuicios causados por graves violaciones de los derechos humanos.

El mismo reproche se formula contra el artículo 131, que establece un derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa, consistente en que la calidad de víctima constituye un criterio de desempate en los concursos para acceder al servicio público. En apoyo de su tesis de que esta norma no consagra una auténtica medida de reparación sino una acción afirmativa, los demandantes se refieren al precedente establecido en la sentencia T-684A de 2011,³ donde la Corte determinó que el criterio de desempate en la contratación administrativa a favor de la población discapacitada constituye una medida de acción afirmativa orientada a igualar la oportunidad de acceso al mercado laboral de personas con discapacidad.

8. En el segundo eje temático de la demanda, los accionantes se ocupan de demostrar las consecuencias inconstitucionales de la confusión entre medidas de reparación a las víctimas, por un lado, y medidas de acción afirmativa y de asistencia social.

Consideran que tal confusión entre medidas de reparación y acciones afirmativas reduce el alcance de los artículos 13 y 250 de la Constitución, lo que supone un quebrantamiento de dos mandatos diferenciados establecidos en la Norma Superior: 1) la de reparación integral por daños antijurídicos y 2) la de las *acciones afirmativas desde la perspectiva de las “acciones de discriminación positiva”*. Sostienen además que, con tal confusión se desconocen los estándares mínimos para la satisfacción del derecho a la reparación establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, vinculante en Colombia por conducto del artículo 93 de la Constitución. Se refieren, en particular, al *Conjunto de Principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (Anexo del Informe Final del Relator Especial acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos y, dentro de estos, a los estándares fijados en los Principios 31, 32 y 34.*

Subrayan el diferente fundamento normativo del deber de reparación a las víctimas, por un lado, y los programas de asistencia social y las acciones afirmativas, por otro. Los demandantes sostienen que:

“Mientras que los últimos constituyen desarrollo de los fines esenciales del Estado y la satisfacción de derechos económicos,

³ MP. Mauricio González Cuervo.

sociales y culturales a la población en general, así como desarrollo de obligaciones convencionales de carácter internacional asumidas por los Estados, el origen del derecho a la reparación de las víctimas radica en el ilícito perpetrado en su contra, en perspectiva del resarcimiento de un daño causado, y se desarrolla con fundamento en fuentes constitucionales e internacionales propias. Los derechos de las víctimas son expresamente consagrados en el artículo 250, numerales 6 y 7, de la Carta; y se fundamentan en el deber de las autoridades en general, y de las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Artículo 2° CP) ; en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a conocer la verdad, y a que se haga justicia (Artículo 1° CP); en el derecho de acceso a la administración de justicia (Artículo 229 CP) y en el mandato de interpretación de los derechos y deberes de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Artículo 93 CP)”. Desde esta perspectiva el alcance de la reparación, como obligación de resarcimiento, es el del *restablecimiento de los derechos conculcados*”.

A continuación, explican las consecuencias aún más gravosas que tiene esta confusión entre *acciones de reparación* y *acciones afirmativas*, cuando esta se presenta en el marco del conflicto interno armado:

“(…) las medidas de reparación, a diferencia de las acciones afirmativas, no generan una ecuación entre grupos poblacionales mediante la cual, para corregir una falla estructural que da lugar a la desigualdad, se ofrece un trato preferente a ciertos grupos vulnerados frente a lo que otros grupos podrían, en principio, sentirse discriminados. De no ser así, la reparación no se vería como una corrección a daños ocasionados en ejercicio de acciones ilícitas o antijurídicas sino como un *privilegio* que daría lugar a formas de disputa o tensión, incluso violenta, como reacción al privilegio. Nada más alejado de la reconciliación o la paz duradera y sostenible que, conforme al artículo 8 de la ley 1448 de 2011, son el “fin último” de las disposiciones contempladas en ella”.

Los demandantes finalizan su argumentación señalando que en los apartes acusados de los artículos 9° y 10° de la Ley 1448 de 2011, el legislador ordena descontar de la reparación judicial el valor que en virtud de la aplicación de las *medidas asistenciales* y las *acciones afirmativas* haya sido reconocido a las víctimas; ello por cuanto son tratadas erróneamente por el legislador como *medidas transicionales con efecto reparador*, debido a la confusión, antes anotada, entre las auténticas medidas de reparación, por un lado, los programas de acción afirmativa y asistencia social. Como resultado de la no distinción entre medidas de reparación y acciones afirmativas, el artículo 9° de

la Ley 1448 obliga al juez: *“a cuantificar y descontar de la reparación judicial, el monto de las medidas ‘transicionales con efecto reparador’ otorgadas por el Estado en otras instancias como la administrativa”*. Advierten que el inciso 2° del artículo 10 de la Ley 1448 *“es más complejo y contundente a la vez, puesto que ordena al juez penal limitar el pago de la indemnización judicial, cuando se ordena responsabilidad subsidiaria en cabeza del Estado, solamente a los montos contemplados en el programa administrativo de indemnizaciones de que trata el artículo 132 de la misma ley. Esta limitante, además de desdibujar el alcance de la reparación judicial al reducirla a decisiones administrativas, se agrava con la particularidad de que el artículo 132 contempla la indemnización para la población desplazada a través de subsidios, entre los cuales se incluye nuevamente el de vivienda.”*

9. Por todo lo anterior, solicitan *“la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas transicionales, con efecto reparador de las medidas de política social o asistenciales definidas en los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), 123, 124, 125, 127, 130 y 131 como parte del Título IV, relativo a las medidas de reparación de la Ley 1448 de 2011, por desconocer y reducir el alcance del derecho a la reparación de las víctimas contemplado en el artículo 250 de la Constitución Política, y distorsionar el alcance de las medidas de acción afirmativa contempladas en el artículo 13 de la Constitución Nacional, vulnerándose adicionalmente los artículos 1, 2 y 93 Superiores”*.

IV. INTERVENCIONES

Departamento para la Prosperidad Social

10. La apoderada del Departamento para la Prosperidad Social⁴ pide a la Corte: (i) proferir un fallo inhibitorio, argumentando la ineptitud sustantiva de la demanda; o, en su defecto, (ii) declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Señala que los demandantes no exponen argumentos suficientes que relacionen los capítulos demandados con lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley 1448 de 2011. Se limitan a dar por hecho que, al ser señalados en la norma como medida de reparación, automáticamente estaban relacionados con el componente económico relativo a la indemnización administrativa. Sin embargo, no entran a analizar que la reparación integral no se asocia exclusivamente con un componente económico, sino que contempla distintos mecanismos encaminados a reparar a la víctima. En consecuencia, sostiene que los cargos formulados en la demanda no cumplen los requisitos fijados por la Corte en la sentencia C-1052 de 2001,⁵ pues los argumentos expuestos

⁴ Abogada Lucy Edrey Acevedo Meneses (Folios 86 a 92).

⁵ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

en el escrito de la demanda no son suficientes para demostrar la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Por las mismas razones solicita que, en caso de proferir un fallo de fondo, se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Ministerio de Defensa Nacional⁶

11. La apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional⁷ solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, argumentando que las razones expuestas en el escrito de acusación no constituyen “*motivos capaces de declarar su exequibilidad*”.

A manera de introducción, la interviniente se refiere a las obligaciones internacionales del Estado y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, su desarrollo en la jurisprudencia constitucional. Asimismo, formula algunas precisiones en torno al concepto de “víctima” y propone una concepción amplia de “conflicto armado interno”, que recoja la complejidad del contexto colombiano.

A continuación, da respuesta a los cargos formulados en la demanda. En respuesta a la acusación formulada contra el artículo 9, señala que su constitucionalidad debe ser examinada a la luz del principio de sostenibilidad fiscal, de modo tal que se garantice la viabilidad y efectivo cumplimiento de la ley, dentro del marco de progresividad de los derechos y de las exigencias de la justicia transicional. En relación con los artículos 123 y 125, formula la excepción de cosa juzgada constitucional, toda vez que la sentencia C-280 de 2013 declaró la exequibilidad de estos artículos, razón por la cual, en relación con ellos, solicita estarse a lo resuelto en la referida sentencia. Adicionalmente plantea que el contenido normativo de estos preceptos no resulta inconstitucional, por cuanto no es cierto que ellas vulneren el principio de distinción entre medidas de reparación y medidas sociales. Respecto de la cuantía máxima para el subsidio de vivienda, establecida en el artículo 125, señaló que ella debe interpretarse atendiendo al carácter especial y temporal de la Ley 1448 de 2011, lo que implica que tal medida no modifica ni deroga la normatividad general que regula el acceso a la vivienda, sino que, por el contrario, establece un beneficio adicional en favor de las víctimas. Todo ello según lo definido por la Corte en la sentencia C-280 de 2013.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas

⁶ Folios 101-147.

⁷ Abogada Sandra Marcela Parada Aceros.

12. El apoderado de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas⁸ pidió a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto de los cargos formulados en la demanda, por considerar que carecen de los requisitos mínimos de certeza, suficiencia y pertinencia para el debate constitucional, lo que genera la ineptitud sustantiva de la demanda. De manera subsidiaria, solicita declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Para fundamentar la solicitud de un pronunciamiento inhibitorio, el interviniente presenta tres argumentos: (i) señala que, en contra de lo afirmado por los demandantes, el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011 establece las acciones afirmativas como uno de los derechos reconocidos a las víctimas encaminado a garantizar a estas condiciones de vida dignas, diferenciándolas de las medidas reparadoras y de asistencia social. A lo largo de su articulado, la ley diferencia entre medidas de asistencia, atención y reparación, las cuales en su conjunto conforman la ruta de reparación integral, sin que haya lugar a que se generen los equívocos conceptuales que señalan los demandantes. (ii) Sostiene además, que la demanda se basa en una interpretación vaga, indeterminada y abstracta de los preceptos acusados, los cuales además se analizan de manera individual y no en relación con los demás contenidos de la Ley 1448 de 2011 y del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, derivado de aquella. (iii) Finalmente, llama la atención sobre la necesidad de integrar la unidad normativa de los incisos demandados de los artículos 9 y 10 con la totalidad del artículo en el que se insertan; de este modo, se hace evidente que las disposiciones acusadas están enmarcadas en un contexto de justicia transicional y que no resultan inconstitucionales.

Como sustento de la petición subsidiaria de exequibilidad de las normas demandadas, presenta, en primer lugar, los argumentos en contra de la acusación dirigida a los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la Ley 1448. Sostiene que las medidas en ellos contempladas superan las exigencias constitucionales que incorpora el principio de igualdad: (i) por cuanto constituye una medida razonable de cara al marco de justicia transicional, pues otorga relevancia a la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas respecto de otros grupos sociales; (ii) en tanto el legislador no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos, salvo que exista una razón suficiente que imponga la diferenciación. A su vez, respecto del cargo dirigido contra estos artículos por violación del derecho a la reparación integral y a la cláusula general de responsabilidad del Estado, el interviniente sostiene que dichas normas no pretenden agotar la “reparación plena y proporcional” debida a las víctimas, sino que apenas constituyen una parte de los otros tantos componentes previstos en la ley dirigidos a reparar el daño causado como consecuencia del conflicto armado interno.

⁸ Abogado Luis Alberto Donoso Rincón (Folios 148-164).

En segundo lugar, con relación al cargo dirigido contra los apartes acusados de los artículos 9 y 10 de la Ley 1448, se opone a que tal acusación prospere. Para ello parte de la distinción entre las dos vías principales establecidas por el ordenamiento para hacer efectivo el derecho a la reparación: la vía judicial y la administrativa. En la vía administrativa la fuente de la obligación es el principio de solidaridad, lo que queda claro cuando se advierte en la ley que dicha reparación en modo alguno supone un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. Luego de aludir al significado de este tipo de reparaciones en contextos de justicia transicional, el interviniente concluye que *“la Ley 1448 establece, dentro del marco de un contexto de transición, una fórmula para limitar el acceso a las víctimas a una reparación por vía judicial, sin limitar de ninguna manera el acceso a la justicia por parte de las mismas, con el fin de adoptar un programa masivo de reparaciones garantizando así la sostenibilidad fiscal del modelo”*. Por lo anterior, sostiene que los apartes demandados de los artículos 9 y 10 de la Ley de Víctimas deben ser declarados exequibles.

Ministerios de Justicia y del Derecho - Agricultura y Desarrollo Social

13. En escrito presentado de manera conjunta por los apoderados de los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Agricultura y Desarrollo Social,⁹ solicitan a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda. De manera subsidiaria, piden que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Para justificar la solicitud de inhibición, sostienen que la demanda no satisface la especial carga argumentativa que se exige cuando se argumenta la vulneración del principio de igualdad, por cuanto se limitan a afirmar que pretender reparar infracciones al Derecho Internacional Humanitario a través de lo que los actores llaman acciones afirmativas supone un desconocimiento del principio de igualdad, sin dar argumentos que sustente la manera en que el artículo 13 CP resulta vulnerado, ni realizar el test de igualdad, según lo exige la jurisprudencia constitucional.

Sostienen los intervinientes que tampoco resulta claro qué apartes concretos o disposiciones de las normas en mención deben ser retiradas del ordenamiento jurídico. Afirman que solicitar *“la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas transicionales con efecto reparador de las medidas de política social o asistenciales”*, constituye *“una formulación excesivamente vaga que no permite determinar con certeza si el juzgador, en caso de acceder a las pretensiones, debe retirar la totalidad del texto de las normas en mención o solo algunos apartes, y cuáles específicamente”*.

⁹ Abogados Catalina Díaz Gómez (Ministerio de Justicia y del Derecho) y Andrés Bernal Morales (Ministerio de Agricultura) Folios 170-205.

De manera subsidiaria, los apoderados de los Ministerios de Agricultura y de Justicia solicitan declarar la exequibilidad de las normas demandadas. En contra de la tesis central de la demanda, argumentan que las reparaciones entregadas en el marco de un programa masivo de reparación administrativa, como el establecido en la Ley 1448 de 2011, sí satisfacen el derecho de las víctimas a una reparación integral y, en consecuencia, pueden ser tenidos como reparación para efecto de descontar dichos pagos de los montos de reparación que llegue a ordenar la justicia contencioso administrativa. Fundamentan esta posición en las siguientes premisas:

“(i) el horizonte de la *restitutio in integrum* no es el estándar de justicia apropiado en contextos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos; (ii) en el marco de esquemas de Justicia Transicional, dada la masividad de las violaciones y el elevado número de víctimas, resulta imposible garantizar una restitución de los derechos que devuelva a todas las personas victimizadas al estado en que se encontraban antes de la violación de los derechos, y (iii) en el balance que se realiza al diseñar esquemas de Justicia Transicional, la integralidad de la reparación no debe ser entendida conforme al monto de la indemnización sino a la entrega de todos los componentes internacionalmente aceptados de la misma, como lo son la restitución de tierras, la entrega de una compensación económica, la materialización de las garantías de no repetición, la rehabilitación física y mental y medidas de satisfacción que propendan a la redignificación de las víctimas.”

Defienden la exequibilidad del inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 afirmando que el monto de las indemnizaciones ordenadas a favor de las víctimas dentro de los procesos de Justicia y Paz resultaban imposibles de cubrir en su integridad con los recursos asignados al Fondo para la Reparación de las Víctimas. Sostienen que tan solo en la primera de las sentencias ejecutoriadas de Justicia y Paz, la indemnización ordenada representaba un tercio del total de los 96.000 millones de pesos asignados al Fondo de Reparación de las Víctimas, de tal suerte que se evidencia la imposibilidad de indemnizar a todas las víctimas si no se establecen topes de indemnización.

Afirman que una solución alternativa, como la de responder por las demás indemnizaciones con cargo a los recursos del Tesoro Nacional, supondría trasladar a todos los colombianos la obligación de cubrir las indemnizaciones no cubiertas con los bienes de los postulados al proceso de Justicia y Paz. De ahí la necesidad de establecer un monto máximo para la responsabilidad subsidiaria del Estado ante la falta de bienes o insolvencia del victimario condenado, habida cuenta no sólo de la escasez de recursos sino del hecho de que el Estado no fue el responsable de los perjuicios que deben repararse, sino que suple al victimario en su obligación de indemnizar cuando éste no puede o no quiere hacerlo.

En favor de la constitucionalidad de los restantes artículos demandados sostienen, en primer lugar, que la Corte Constitucional, en sentencia C-280 de 2013,¹⁰ declaró ajustada a la constitución la previsión del subsidio de vivienda como un componente de la restitución y, en general, consideró que el efecto reparador que se atribuye a la oferta dirigida a la población desplazada no resulta contrario a la Constitución. Sostienen además que las medidas dispuestas en estos artículos, *“desde su eje de restitución, configuran elementos de reparación integral, los cuales deben leerse bajo el principio de complementariedad de los distintos aspectos erigidos en favor de las víctimas (...) hecho que en ningún momento contraría lo dispuesto en los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 constitucionales sino que, por el contrario, los refuerza”*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

14. El apoderado de esta entidad¹¹ aboga para que se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Defiende la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 9 y 10 de la Ley 1448, señalando que la previsión de descontar del monto de la reparación judicial lo que previamente ha recibido la víctima por concepto de reparación administrativa, tiene como fin evitar que el Estado pague dos veces por los mismos hechos, pues de hacerlo se vulneraría el artículo 128 constitucional.

Por otro lado, controvierte la caracterización que hacen los demandantes de los contenidos previstos en las normas acusadas como “medidas asistenciales o de política social” cuando, a juicio del interviniente, representan medidas claras de reparación y, en tal sentido, se ajustan a la política definida por el Ministerio de Vivienda, orientada a garantizar efectivamente el derecho a la vivienda de la población más vulnerable, como es el caso de la que es víctima de desplazamiento forzado. Afirma que, si bien esta entidad no detenta, en el marco de sus competencias, la calidad de ente reparador, sí realiza acciones permanentes en favor de la población más vulnerable, a través de “acciones afirmativas”, entendidas como medidas dirigidas a favorecer a un determinado grupo de población, con el fin de disminuir las desigualdades sociales, económicas, culturales o de representación que padece dicho grupo. Señala que la población víctima de desplazamiento forzado constituye uno de los grupos beneficiarios de este tipo de medidas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1537 de 2012 y en el Decreto reglamentario 1921 de 2012.

Sostiene que la aplicación de las normas demandadas no supone una ruptura del principio de igualdad, pues a través de ellas el Estado está dando prelación a personas que merecen protección especial, en tanto fueron víctimas del conflicto armado. Sin embargo, no se desconoce que existen otros grupos

¹⁰ MP. Nilson Pinilla Pinilla.

¹¹ Abogado Manuel Vicente Cruz Alarcón. Folios (216-222).

vulnerables que también requieren protección y, si bien en algún momento ambos grupos pueden llegar a tener la misma protección, ello no rompe con el principio de igualdad.

Finalmente, en relación con los artículos 123 y 125, solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013, por cuanto ya existe un pronunciamiento sobre su constitucionalidad.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

15. La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹² solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda. En subsidio, solicita declarar la exequibilidad de las mismas.

Afirma que los cargos expuestos por los accionantes no cumplen con la carga argumentativa mínima para que la Corte pueda efectuar un examen de fondo. En primer lugar, respecto de los artículos 9, 10, 130 y 131, a juicio de la interviniente los demandantes no hacen ningún tipo de referencia, ni ofrecen razones que sustenten por qué estas normas se consideran inconstitucionales. Respecto de los demás artículos acusados, no se cumple con el requisito de *certeza*, pues los actores realizan una interpretación de las normas que no atiende al contexto en el que fueron expedidas. Sostiene que *“la definición de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición tiene que ser objetiva, no es posible deducirla de apreciaciones subjetivas ni de hipótesis no plasmadas en su texto, como ocurre en este caso”*. En consecuencia, solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio.

De manera subsidiaria, la interviniente pide que las normas demandadas sean declaradas exequibles. Para ello argumenta que medidas de reparación, como las previstas en el artículo 123, no pueden interpretarse de manera aislada, sino en conjunto con los demás componentes previstos en la ley para conseguir una reparación integral. Considera impreciso afirmar, como lo hacen los demandantes, que se trata de medidas asistenciales, con el fin de que no puedan ser descontadas de las indemnizaciones que se entreguen por vía judicial o administrativa. Recuerda la necesidad de distinguir entre las medidas de atención, asistencia y ayuda humanitaria y las medidas de reparación, señalando que mientras las primeras no pueden ser descontadas de las indemnizaciones que se entreguen por vía judicial o administrativa, por prohibición expresa del artículo 25 de la Ley 1448, no ocurre lo mismo con aquellas medidas cuyo efecto sea claramente reparador.

Ministerio del Interior

¹² Abogada Laura Victoria Bechara Arciniegas (Folios 227-234).

16. El apoderado del Ministerio del Interior¹³ solicita a la Corte proferir un fallo inhibitorio o, de manera subsidiaria, declarar exequibles las normas demandadas.

Para respaldar la solicitud de inhibición, sostiene que el cargo no cumple con el requisito de *certeza*, pues no atiende al sentido objetivo de las normas, sino a evaluaciones personales, a *“apreciaciones subjetivas, volitivas e intelectivas de la aplicación de la norma que son meras conjeturas y ajenas al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad”*.

En caso de que la Corte considere que existen los presupuestos para emitir un pronunciamiento de fondo, el apoderado del Ministerio del Interior solicita, de manera subsidiaria, que se declare la exequibilidad de las normas demandadas. Contrario a lo sostenido por los demandantes, el interviniente considera que *“priorizar la oferta social del Estado, hacerla prevalente para las víctimas y adecuarla a sus necesidades tiene efecto reparador”*. Lo anterior, sin embargo, no desconoce el derecho de las víctimas a recibir una prestación adicional y complementaria a la restitución, a título de indemnización de los daños sufridos, en cuanto la restitución no aborda otras pérdidas compensables económicamente a favor de las víctimas.

Argumenta que, según lo establece el artículo 8 de los Principios Pinheiro (Principios sobre la vivienda y la restitución de la propiedad, adoptados por la Organización de Naciones Unidas), es obligación de los Estados adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los desplazados que no tienen vivienda. Sostiene el interviniente que el derecho a la vivienda, reconocido en la Constitución y en el Pacto DESC, no impone la obligación de construir viviendas para todos, sino disponer de condiciones para que todas las personas puedan acceder a una vivienda. Por tal razón, *“la construcción y entrega de viviendas es una medida que se debe focalizar a aquellas personas que están en peores condiciones de vulnerabilidad e imposibilidad de acceder a la vivienda”*, como ocurre precisamente con la población desplazada. Señala además que esta medida de reparación se enmarca en el contexto de la vía administrativa, la cual, a diferencia de la judicial, no busca una proporcionalidad estricta con los daños causados. Sin embargo, el otorgamiento de esta medida de reparación no obsta para que la víctima también pueda acudir a una reparación judicial.

Finalmente, alude a los argumentos expuestos en la sentencia C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), donde se considera ajustada a la constitución el “efecto reparador” conferido a la oferta dirigida a la población desplazada, previsto en el parágrafo 1º del artículo 60 de la Ley, e igualmente se declara exequible la calificación del subsidio de vivienda como un componente de restitución para aquellas víctimas cuyas viviendas han sido afectadas por

¹³ Abogado Andrés Gómez Roldán. (Folios 238-248).

despojo, abandono, pérdida o menoscabo, previsto en el artículo 125 de la misma ley, y una de las normas demandadas en esta ocasión.

Ministerio del Trabajo

17. La Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo¹⁴ interviene para solicitar la exequibilidad del artículo 130 de la Ley 1448 de 2011.

Sostiene que de los cargos presentados por los demandantes no puede deducirse ningún vicio de inconstitucionalidad, por la manera en que se define en la demanda la asistencia, la reparación y su correcta articulación, sino porque desconocen la interpretación y efectiva aplicación que el Ministerio de Trabajo le ha dado al mandato establecido en el artículo 130 de la Ley 1448. Sobre esta base, la apoderada de esta entidad afirma que dicha norma es constitucional, por cuanto los lineamientos de política y los programas que ha adoptado el Estado para darle efectiva aplicación buscan resarcir a las víctimas por los daños ocasionados por un hecho injusto en el marco del conflicto armado. Con tal fin, se han dispuesto políticas diseñadas exclusivamente para las víctimas del conflicto armado, teniendo en cuenta sus características y necesidades socio laborales, así como el perfil productivo de las zonas que habitan.

Para sustentar esta afirmación, se presenta un recuento detallado del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado (PRIEV), el cual, sostiene la interviniente, no constituye un programa ordinario ni una medida de acción afirmativa a favor de un grupo tradicionalmente discriminado, como tampoco forma parte de las medidas de “estabilización socioeconómica” dispuestas en la Ley 387 de 1997, sino que fue diseñado especialmente para las víctimas a partir de sus necesidades y el perfil de sus territorios, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011. En consecuencia, bien puede afirmarse que este programa, a través del cual se da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 130 de la Ley 1448, constituye una auténtica medida de reparación, lo que permite desvirtuar la acusación de inconstitucionalidad en contra de esta norma formulada por los demandantes.

Por lo anterior, la interviniente solicita que se declare la exequibilidad del artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, *“en el entendido de que consagra medidas de reparación integral diseñadas desde un enfoque transformador que se complementan con las medidas de asistencia en el marco de la ruta armónica que viene construyendo el Gobierno Nacional para articular las políticas de generación de ingresos y empleo para las víctimas del conflicto armado”*.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

¹⁴ Abogada Miriam Stella Ortiz Quintero. (Folios 254-272, 282-300).

18. Alirio Uribe Muñoz, representante legal del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, interviene para coadyuvar las pretensiones de la demanda. ¹⁵

En primer lugar, hace un recuento de los estándares en materia de reparación a graves violaciones de derechos humanos establecidos en los sistemas universal e interamericano de protección de derechos humanos, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para concluir que, según estos, existe la obligación de reparar de manera integral a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, sin que ninguna disposición de derecho interno pueda servir como justificación para modificar o, de alguna forma, permitir que el Estado evada sus obligaciones internacionales. Tal obligación comprende la de garantizar la verdad, la justicia y la reparación integral, conteniendo esta última la obligación de establecer garantías de no repetición.

En segundo lugar, se refiere a las obligaciones internacionales en materia de cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales a cargo de los Estados. Señala que dichas obligaciones son universales, lo que implica que existe el deber de garantizar a todas las personas los mínimos de protección establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (PIDESC), atendiendo además a los principios de no discriminación y de progresividad. Para ello el Estado tiene la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para la satisfacción de estos derechos para toda la población, sin que la falta de recursos sea, en sí misma, una justificación admisible para el incumplimiento de estas obligaciones. Igualmente, los Estados han de adoptar medidas para corregir las disparidades que se encuentran en la sociedad, atendiendo de manera prioritaria a los miembros más vulnerables de la sociedad.

Finalmente sostiene que, respecto de la población víctima de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha sido enfática en distinguir las medidas de protección y atención urgente, orientadas al restablecimiento socioeconómico de estas personas, de las medidas de reparación a las que tienen derecho por su condición de víctimas de un delito. Estas últimas deben ser diferenciadas y específicas, considerando que las medidas sociales y humanitarias tienen como fin lograr la estabilización socioeconómica, mientras que las segundas persiguen un fin distinto, como es resarcir el daño ocasionado por el delito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

19. El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5616 del seis de agosto de 2013, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas acusadas.¹⁶

¹⁵ Folios 333-345.

¹⁶ Folios 348-366.

Como punto de partida, la Vista Fiscal cuestiona la escisión que plantean los demandantes entre medidas de acción afirmativa y medidas de reparación. Para ello sostiene que las acciones afirmativas constituyen un mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, específicamente de los derechos sociales, económicos y culturales, respecto de personas o grupos que, por su condición de discriminación o vulnerabilidad, requieren un tratamiento diferenciado respecto del que se otorga a otros sectores de población que se encuentran en mejor situación. Dado que las víctimas del conflicto armado interno constituyen uno de los sectores de población más vulnerables, es evidente que respecto de ellos el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa y que estas últimas pueden ser consideradas formas de reparación.

En segundo lugar, el representante del Ministerio Público sostiene que los demandantes parten de una premisa errada, al identificar el derecho a la reparación con la indemnización o restitución meramente patrimonial o económica. Sobre este punto de partida, aquellos infieren que la inclusión como formas de reparación de los subsidios de vivienda, los programas de capacitación y formación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje y el acceso preferente a la carrera administrativa en caso de empate, suponen una violación del derecho a la reparación porque, según lo previsto en los artículos 9 y 10 de la Ley 1448, aquellas medidas pueden ser descontadas cuando un juez decreta una reparación en la jurisdicción contencioso administrativa o penal.

A juicio del Procurador, estos dos artículos necesariamente aluden a formas de reparación que puedan ser cuantificables en dinero pues, de lo contrario, no podrían ser descontadas. Ello no ocurre, por ejemplo, con medidas como el acceso preferente a la carrera administrativa en caso de empate, o el acceso a capacitación y formación técnica, las cuales constituyen medidas de reparación, en tanto a través de ellas el Estado reconoce y trata de enmendar sus fallas históricas.

Finalmente, defiende la constitucionalidad de las previsiones que establecen que el valor de las reparaciones administrativas pueda ser descontado en la jurisdicción contencioso administrativa (art. 9 Ley 1448) o en la penal (art. 10, inc. 2º *ibid*), en tanto la reparación no puede ser una fuente de enriquecimiento y porque, en un contexto de escasez de recursos, es razonable prever que solo se indemnizará al afectado hasta el punto necesario para resarcir integralmente el daño. Lo contrario, esto es, indemnizar más allá del daño sufrido, generaría expectativas de imposible cumplimiento para las víctimas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Cuestiones preliminares

2. En atención a los argumentos planteados por los intervinientes, la Corte estima necesario pronunciarse sobre la existencia de una eventual cosa juzgada constitucional respecto de algunas de las normas demandadas. Adicionalmente, es preciso considerar lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos del escrito de acusaciones, ante las reiteradas solicitudes en el sentido de proferir un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

3. En virtud del artículo 243 Superior, las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de la cual se derivan dos efectos: (i) la prohibición de que las autoridades reproduzcan o apliquen el contenido material del acto jurídico que ha sido declarado inexecutable por razones de fondo; (ii) una restricción para la Corte, en tanto una vez se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, en principio pierde competencia para enjuiciar de nuevo dicha disposición, según lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

En el caso de las declaraciones de exequibilidad, la Corte ha admitido que sus decisiones pueden tener fuerza de *cosa juzgada relativa*, lo que ocurre cuando la Corte restringe el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Tal restricción deja abierta la posibilidad de interponer nuevas demandas de inconstitucionalidad, a condición que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal. Sin embargo, dado que el principio general es la cosa juzgada absoluta, un pronunciamiento sólo tendrá fuerza de cosa juzgada relativa cuando la Corte, de manera *explícita* o *implícita*, restrinja el examen de la norma demandada sólo a su confrontación con determinados preceptos constitucionales.¹⁷

En ese orden de ideas, existirá cosa juzgada relativa *explícita* cuando la propia Corte, en la parte resolutive de la sentencia, limita el alcance de la cosa juzgada a los cargos en ella examinados. Entretanto, la cosa juzgada relativa tendrá carácter *implícito*, cuando no se indica de manera expresa que la declaratoria de exequibilidad se circunscribe a los aspectos que fueron examinados en la parte motiva, pero se constata que la Corte limitó su examen a la confrontación de la norma demandada con una o algunas normas constitucionales, o evaluó un único aspecto de constitucionalidad.

¹⁷ La diferencia entre cosa juzgada absoluta y relativa ha sido abordada, entre otras, en sentencias C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda), C-247 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas).

De otro lado, este Tribunal ha distinguido entre cosa juzgada *formal* y *material*. La cosa juzgada es *formal* cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma disposición que es llevada posteriormente a su estudio; tendrá, en cambio, carácter *material* cuando el texto normativo sometido a consideración no sea el mismo, pero su contenido sea idéntico al de otra disposición que previamente había sido objeto de control constitucional. Esta restricción tiene sustento en el artículo 243 de la Constitución Política, según el cual “*ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto declarado inexecutable por razones de fondo...*”. De este modo la reproducción integral de la norma, e incluso, la simple variación del giro gramatical o la mera inclusión de un elemento normativo accesorio por parte de legislador, no afecta el sentido esencial de la disposición, y entonces se concluye que sobre la misma opera el fenómeno de la cosa juzgada material.¹⁸

4. En decisiones recientes, la Corte ha resuelto demandas formuladas contra algunas de las disposiciones acusadas en este juicio de constitucionalidad. Se requiere, por tanto, examinar tales pronunciamientos, con el fin de establecer si se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de las normas que se demandan en esta ocasión:

En la sentencia C-280 de 2013¹⁹ la Corte decidió sobre la demanda formulada, entre otras, contra la expresión “*de restitución*”, contenida en el título del artículo 123 y contra la totalidad del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011. La acusación planteada en ese entonces contra parte del título del artículo 123 era similar a la actual, pues los accionantes sostenían que el hecho de denominar como *medidas de restitución* los beneficios en materia de vivienda que se establecen y desarrollan en el artículo 123 viola el principio de distinción entre las medidas de reparación y las prestaciones destinadas a garantizar de manera regular los derechos sociales al resto de la población. Sin embargo, en aquella sentencia la Corte profirió un fallo inhibitorio respecto de este cargo, por considerar que no cumplía con los requisitos de claridad, certeza y suficiencia. En esta misma sentencia, se declaró exequible el artículo 125, pero solo en relación con el cargo examinado, referido a que el límite a la cuantía del subsidio de vivienda previsto en esta norma establecía un tratamiento regresivo contrario a los artículos 13 y 51 Superiores.

En la sentencia C-462 de 2013²⁰, la Corte se pronunció sobre una demanda en la que de nuevo se acusaban, entre otras disposiciones de la Ley 1448, la expresión “*de restitución*”, contenida en el título del artículo 123, así como la

¹⁸ Sentencia C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Manuel José Cepeda).

¹⁹ MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁰ MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle Correa, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

totalidad del artículo 125 de dicha ley, por los mismos cargos sobre los cuales la Corte se había pronunciado en la sentencia antes mencionada. Por tal motivo, se decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-280 de 2013, donde se declaró exequible el artículo 125, por el mismo cargo examinado, y además se reiteró la inhibición respecto del cargo dirigido contra la expresión del título del artículo 123.

En la sentencia C-581 de 2013²¹ fueron declarados exequibles los incisos 5º y 6º del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011. No se examinó el inciso final del mismo artículo, objeto de demanda en este juicio de constitucionalidad.

5. De lo anterior se infiere que, de las disposiciones de la Ley 1448 acusadas en esta ocasión, sólo existe un pronunciamiento previo de constitucionalidad respecto del artículo 125, declarado exequible en la sentencia C-280 de 2013, pero en relación con los cargos examinados en ese entonces, los cuales difieren del que hoy se formula. En consecuencia, los efectos de cosa juzgada relativa derivados de aquella sentencia, no impiden a esta Corporación conocer de la censura que en esta ocasión se plantea contra el citado artículo.

Respecto de las demás disposiciones objeto de controversia no existe un pronunciamiento de fondo previo de la Corte Constitucional. Es cierto que en dos ocasiones la expresión “*de restitución*”, contenida en el título del artículo 123, ha sido demandada por razones similares a las que se presentan en esta oportunidad; sin embargo, en ambos casos se ha proferido fallo inhibitorio, debido a la ineptitud sustantiva de la acusación.²² En relación con el inciso final del artículo 9º, el inciso 2º del artículo 10 y los artículos 124, 127, 130 y 131 de la Ley 1448 de 2013, no existen decisiones previas de esta Corporación.

6. En definitiva, al no operar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de las disposiciones acusadas y por el cargo formulado en esta oportunidad, sólo resta verificar si la acusación cumple con las condiciones mínimas que habiliten a la Corte para proferir un pronunciamiento de fondo.

Examen de aptitud de la demanda

7. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener: (i) el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas y de (iii) las razones por las cuales se estiman violadas.

²¹ MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva. Ver Comunicado de Prensa No. 33 del 28 de agosto de 2013.

²² Sentencias C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-462 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle Correa, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Adicionalmente, deberá indicarse (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda y, cuando la norma se impugne por vicios de forma (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

8. El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse para, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera canónica en la sentencia C-1052 de 2001²³, en los siguientes términos:

Claridad: exige que cada uno de los cargos de la demanda tengan un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Certeza: Esto significa que (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.

Especificidad: Las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”, que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.

Pertinencia: El reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la

²³ MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En ella la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda.

norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Suficiencia: Se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte ha establecido que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione*, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

9. Varios de los intervinientes estiman que la demanda no satisface los requisitos mínimos requeridos para proferir una decisión de fondo. Algunos de ellos sostienen que el cargo dirigido contra las disposiciones acusadas de la Ley 1448 carece de *claridad*, debido a que está formulado de manera “*vaga, indeterminada, subjetiva y abstracta*”; en otra de las intervenciones se afirma que, si en gracia de discusión se diera la razón a los demandantes, no queda clara la pretensión que formulan en cuanto a la decisión que debe proferir la Corte para corregir el vicio de inconstitucionalidad. Algunos intervinientes coinciden en señalar que no se cumple con el requisito de *certeza*, por cuanto los accionantes no atribuyen a las normas un significado acorde al sentido objetivo de las mismas, sino uno basado en sus “*apreciaciones subjetivas, volitivas e intelectivas*” el cual, por otra parte, no atiende al contexto normativo en el que estas se insertan, a cuya luz la interpretación propuesta por los demandantes resulta inadmisibile. También se estima incumplido el requisito de *suficiencia*, en tanto el cargo por violación al principio de igualdad no satisface el estándar argumentativo definido por la jurisprudencia constitucional; de otro lado, uno de los intervinientes señala que la demanda se concentra en el análisis de algunas normas, omitiendo suministrar razones para sustentar la inconstitucionalidad de las restantes.

10. La Sala considera que el cargo por violación del derecho de las víctimas a la reparación integral, derivado de la confusión entre medidas de reparación y acciones afirmativas que, a juicio de los accionantes, se presenta en las disposiciones acusadas, satisface los mínimos que la habilitan para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de todas las normas demandadas, a excepción del inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011. Por otra parte, el cargo por violación del principio de igualdad, no cumple con las exigencias argumentativas antes mencionadas. La Sala pasará a explicar por qué.

Aptitud del cargo por violación del derecho a la reparación integral respecto de los artículos 9 (parcial), 123, 124, 125, 127, 130 y 131.

11. Los demandantes presentan una acusación común contra el conjunto de las disposiciones acusadas, en términos suficientemente *claros* para permitir a la Corte comprender el sentido del reproche. Sostienen que las normas acusadas desconocen el derecho a la reparación integral de las víctimas, que deducen de una interpretación conjunta de los artículos 1, 2, 93 y 250 Superiores. Afirman que la vulneración se produce debido a que las normas acusadas califican como medidas de reparación una serie de prestaciones (subsidios de vivienda, programas de formación y empleo, acceso preferencial a la carrera administrativa) que, a juicio de los accionantes, en realidad constituyen acciones afirmativas y medidas asistenciales a través de las cuales el Estado cumple con su obligación de garantizar la igualdad sustancial para los grupos sociales en situación de desventaja. Señalan que, como consecuencia de tal confusión, se ordena descontar de la reparación judicial el valor de aquellas prestaciones, en tanto éstas, a su vez, podrían llegar a ser deducidas del valor que reciban las víctimas por concepto de indemnización administrativa, afectando así su derecho a obtener una reparación integral. Asimismo, la pretensión que formulan para corregir el vicio detectado se expone con suficiente claridad, toda vez que solicitan que la Corte declare inconstitucional la calificación como medidas de reparación de las prestaciones establecidas a favor de las víctimas en las normas objeto de censura.

12. El cargo además descansa sobre premisas *ciertas*, por cuanto las disposiciones acusadas en efecto consagran como medidas de reparación una serie medidas - tales como el acceso a subsidios de vivienda²⁴, programas de formación y empleo²⁵, criterios de priorización en el acceso a la carrera administrativa²⁶ - que también forman parte de las herramientas de política social empleadas para corregir las desigualdades que afectan a la población más vulnerable. Asimismo, en una de sus interpretaciones posibles, que los actores denuncian por inconstitucional, cabría entender que tales prestaciones

²⁴ Artículos 123, 124, 125 y 127 de la Ley 1448 de 2011.

²⁵ Artículo 130 ídem.

²⁶ Artículo 131 ídem.

podrían ser descontadas de la reparación ordenada por la jurisdicción contencioso administrativa.²⁷

13. La acusación cumple igualmente con el requisito de *pertinencia*, pues en la demanda se establece de manera inequívoca que las normas acusadas desconocen el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera integral, en uno de los componentes específicos de este derecho, como es el que impone distinguir entre medidas de reparación, de ayuda humanitaria, de asistencia social y de acción afirmativa. Aunque tal derecho no aparece consagrado de manera expresa en el texto constitucional, en reiterados pronunciamientos la Corte lo ha fundamentado a partir de una interpretación conjunta de varias disposiciones de la Carta Política, a las que aluden los accionantes en su concepto de violación, como es el caso de los artículos 1, 2, 93 y 250 constitucionales. Por otra parte, en decisiones recientes se ha admitido la pertinencia del *principio de distinción*, como un criterio relevante para el análisis de constitucionalidad de las normas a través de las cuales se brinde atención y protección a las víctimas, en escenarios como el regulado por la Ley 1448 de 2011.²⁸

14. El cargo es *específico*, por cuanto define con claridad la manera en que las normas acusadas, en una de sus posibles interpretaciones, desconocen el derecho de las víctimas a la reparación integral, al señalar que ello ocurre en tanto en aquellas se presentan como medidas de reparación, que eventualmente podrían ser descontadas de las indemnizaciones judiciales otorgadas a las víctimas, prestaciones que, a juicio de los actores, en realidad constituyen acciones afirmativas o medidas de asistencia social, según el caso.

15. Finalmente, los demandantes cumplen con la carga de suministrar las razones por las cuales cada una de las normas acusadas infringe el contenido constitucional invocado como parámetro de control. En tal sentido, ofrecen argumentos *suficientes* para suscitar una duda mínima acerca de su constitucionalidad, que amerita su examen por parte de esta Corporación.

Ineptitud de la demanda dirigida contra el inciso 2° del artículo 10 y del cargo por violación al artículo 13 constitucional

16. Los anteriores argumentos no pueden predicarse, en cambio, de la acusación dirigida contra el inciso 2° del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011. Esta disposición establece un límite al monto de la indemnización subsidiaria que debe pagar el Estado en aquellos casos en los que el victimario no disponga de recursos o bienes suficientes para cubrir la totalidad de la reparación ordenada por vía judicial. Tal límite, según la disposición acusada, coincidirá con el monto establecido en el reglamento correspondiente para la

²⁷ Artículo 9, inciso final, ídem.

²⁸ Sentencia C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

indemnización individual por vía administrativa, a la que se refiere el artículo 132 de la misma ley.²⁹

Los demandantes no censuran la determinación de dicho límite sino que su monto pueda verse reducido por el otorgamiento de los subsidios de vivienda, los programas de formación y empleo provistos por el SENA y el acceso preferente a la carrera administrativa, a los que se refieren los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la Ley de Víctimas. Así planteado, el cargo carece de *certeza*, por cuanto ningún elemento de la disposición acusada, ni de la norma reglamentaria a la que remite para definir el monto máximo de la indemnización individual por vía administrativa, hace alusión a que las prestaciones antes indicadas puedan ser descontadas de dicho valor. En consecuencia, el cargo formulado contra esta norma deviene *insuficiente*, dado que los demandantes no aportan elementos para demostrar de qué manera la consideración de tales prestaciones como medidas de reparación influye en el límite máximo de la indemnización subsidiaria que debe asumir el Estado en las hipótesis previstas en el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011. Así las cosas, esta acusación no logra suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad del texto normativo acusado, desde la perspectiva del cargo formulado por los demandantes.

17. Lo propio ocurre con el cargo por violación al principio de igualdad (art. 13 CP), que de manera apenas tangencial se plantea en la demanda. En uno de los apartados se afirma que, como resultado de la confusión entre medidas de reparación y acciones afirmativas se menoscaba no sólo el alcance de la reparación integral debida a las víctimas, sino también el alcance de las acciones afirmativas y de las prestaciones sociales que el Estado tiene la obligación de implementar para garantizar a todas las personas, y no sólo a las víctimas, el acceso a bienes básicos como la vivienda, el empleo y el acceso a la función pública. La Corte entiende que esta última es la razón que aducen los accionantes para sustentar la violación del mandato constitucional de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Pero más allá de esta genérica afirmación, no se plantea ningún argumento adicional para soportar la acusación, que permita establecer de qué manera los contenidos normativos acusados en efecto entrañan una afectación del precepto constitucional invocado como parámetro de control. Así las cosas, este segundo cargo carece de *especificidad* y, en consecuencia, resulta *insuficiente* para suscitar una duda mínima de constitucionalidad.

²⁹ En la normatividad vigente, el valor de la indemnización administrativa está definido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos: “1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.”

18. Por las razones expuestas, la Sala limitará su análisis al cargo por violación al derecho de las víctimas a la reparación integral formulado contra el inciso final del artículo 9º y contra los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la Ley 1448 de 2011. Se inhibirá de pronunciarse sobre el cargo por vulneración al principio de igualdad sustancial, así como sobre las acusaciones formuladas contra el inciso 2º del artículo 10 de esta misma ley.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos

19. Los actores afirman que las normas acusadas, en su conjunto, desconocen el derecho a la reparación integral de las víctimas, debido a que los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la Ley 1448 de 2011 incluyen dentro de las medidas de reparación previstas a favor de las víctimas del conflicto armado, un conjunto de prestaciones (subsidios de vivienda, programas de formación y empleo, acceso preferencial a la carrera administrativa) que, según estiman los demandantes, en realidad constituyen acciones afirmativas y medidas asistenciales orientadas a garantizar la igualdad sustancial para los grupos sociales en situación de desventaja. Afirman que, incluso en el inciso final del artículo 9 de la misma ley, se ordena descontar de la reparación judicial el valor de aquellas prestaciones, y en tanto éstas, a su vez, podrían llegar a ser descontadas de la indemnización administrativa que reciban las víctimas, se vería afectando así su derecho a obtener una reparación integral. Esta posición es respaldada por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Por su parte, el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, los Ministerios de Justicia y Agricultura, de Hacienda y del Interior, solicitan a la Corte proferir un fallo inhibitorio o, en su defecto, declarar la exequibilidad de las normas acusadas. Entretanto, los Ministerios de Defensa, de Vivienda y Desarrollo Territorial y de Trabajo, al igual que el Ministerio Público, admiten que existe un cargo respecto del cual pronunciarse y, en ese orden de ideas, solicitan que las normas impugnadas sean declaradas exequibles.

Para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas, los intervinientes presentan diversos argumentos: (i) De acuerdo con lo establecido en la sentencia C-280 de 2013, la consideración como medidas de reparación de las prestaciones establecidas en las normas demandadas se ajusta a la Constitución. (ii) Tales medidas forman parte de la reparación administrativa, la cual se fundamenta en el principio de solidaridad y se inscribe en un contexto de justicia transicional; por lo tanto, no pueden ser evaluadas a la luz del estándar de *restitutio in integrum*, aplicable tan sólo a las reparaciones por vía judicial. (iii) Algunos intervinientes sostienen que las medidas acusadas no forman parte del componente monetario fijado para la indemnización administrativa, pues constituyen mecanismos de reparación que se adicionan a ésta, sin que pueda inferirse que aquellas pretendan agotar el derecho de las víctimas a la reparación integral. (iv) Otros, en cambio,

consideran que tales prestaciones bien pueden ser descontadas de las indemnizaciones judiciales, pues lo contrario supondría un doble pago por la misma causa y porque, en un contexto de justicia transicional, no entenderlo de este modo tornaría insostenible la reparación de todas las víctimas. (v) Finalmente, frente a la acusación formulada contra el artículo 130, la apoderada del Ministerio del Trabajo afirma que el mandato de procurar formación y acceso al empleo contenido en esta disposición ha sido entendido y ejecutado desde un enfoque diferencial a favor de las víctimas, sin que pueda confundirse con otros programas de capacitación y empleo dirigidos al resto de la población.

El representante del Ministerio Público, por su parte, cuestiona la escisión entre medidas de reparación y acciones afirmativas sobre el que se edifica el cargo de inconstitucionalidad. Sostiene que, en tanto las víctimas se encuentran en especial condición de vulnerabilidad, el Estado está obligado a adoptar medidas orientadas a superar dicha situación. Nada se opone a que tales acciones sean consideradas, además, componentes del derecho a la reparación integral que estas merecen. En consecuencia, se opone a que prospere la acusación formulada por los demandantes.

20. Planteada la controversia constitucional en los términos descritos, corresponde a la Corte establecer si los artículos 123, 124, 125, 127 y 130 de la Ley 1448 de 2011 – todos estos en relación con el inciso final del artículo 9° de la misma ley – al consagrar como medidas de reparación administrativa a favor de las víctimas el acceso prioritario a (i) subsidios de vivienda, (ii) formación y capacitación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), (iii) la carrera administrativa en caso de empate con otros concursantes, violan el derecho de las víctimas a la reparación integral, en tanto que, eventualmente, dichas prestaciones podrían ser descontadas de la reparación decretada por la jurisdicción contencioso administrativa, pese a que dichas prestaciones, a juicio de los demandantes, en realidad constituyen acciones afirmativas y no auténticas medidas de reparación.

21. Con el fin de dar respuesta a esta cuestión, en primer lugar, se reiterarán las reglas establecidas por la jurisprudencia constitucional en materia del derecho de las víctimas a la reparación integral; en segundo lugar, a la distinción entre medidas de reparación, acciones afirmativas, asistencia humanitaria y otras medidas de política social; en tercer lugar, se interpretará el sentido y alcance de las normas acusadas para, finalmente, examinar su constitucionalidad a la luz del cargo propuesto.

Derecho de las víctimas a la reparación integral. Reiteración de jurisprudencia³⁰

³⁰ La síntesis que se expone a continuación sigue de cerca las reglas en materia de derecho a la reparación de las víctimas establecidas sentencia SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), en la que se efectúa un detallado recuento y análisis de los derechos reconocidos a las víctimas en el

22. La jurisprudencia de esta Corporación ha partido de una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 29, 93, 229, y 250 de la Carta Política, así como de los lineamientos trazados por el derecho internacional humanitario y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, para fundamentar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.³¹

23. En la sentencia SU-254 de 2013 se sintetizan los parámetros constitucionales mínimos respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, en casos de delitos que constituyen un grave atentado en contra de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, los cuales tienen plena aplicación no sólo en el ámbito de las reparaciones que se otorgan en sede judicial, sino también en contextos de justicia transicional, para evaluar la constitucionalidad de programas masivos de reparación por vía administrativa, como los previstos en la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con lo establecido en este pronunciamiento, el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral incorpora los siguientes elementos:

(i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos.

derecho internacional, en la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, así como en la legislación interna.

³¹ Ver entre otras las sentencias C-228 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, y Eduardo Montealegre Lynett), en donde la Corte Constitucional precisó el alcance constitucional de los derechos de las víctimas en el proceso penal; C-578 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Rodrigo Escobar Gil), en la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 742 de 2002, *por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*; C-580 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SPV. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández), en donde la Corte estableció que el derecho de las víctimas del delito de desaparición forzada de personas y la necesidad de garantizar los derechos a la verdad y a la justicia, permitían que el legislador estableciera la imprescriptibilidad de la acción penal; C-875 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araujo Rentería), donde la Corte declaró la exequibilidad de varias disposiciones relativas a la constitución de parte civil dentro del proceso penal; C-370 de 2006 (MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto), en donde la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de varias disposiciones de la ley de justicia y paz, que restringían los derechos de las víctimas; C-1199 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), en donde la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”*; C-099 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, SPV. Mauricio González Cuervo, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), donde se declaró la exequibilidad de los artículos 79 y 88 y la exequibilidad condicionada de algunos apartes del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, *“por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones”*; SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), en la que se ampara el derecho a la reparación integral de varias víctimas del desplazamiento forzado a quienes les había sido negada la indemnización administrativa y el acceso a otras prestaciones previstas en la Ley 1448 de 2011.

(ii) El respeto a los estándares definidos por el derecho internacional relativos al alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios del derecho a la reparación.

(iii) El derecho a obtener una reparación integral, que implica el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la *restitución plena*, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la *compensación* a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la *rehabilitación* por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la *satisfacción*, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) *garantías de no repetición*, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan.

(iv) El derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica, e incluye además de las medidas ya mencionadas, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Existen por tanto, una relación de conexidad e interdependencia entre el derecho a la reparación y los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia.

(v) La reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva. En su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como: la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación; en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad;

(vi) Una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. La víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos.

(vii) El ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa - para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular. La *reparación en sede judicial* hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal adelantado contra el responsable del delito o ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de reparación directa. Entretanto, la *reparación en sede administrativa*, propia de contextos de justicia transicional, se adelanta a través de programas de carácter masivo, con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo a criterios de equidad. En este ámbito, si bien se pretende una reparación integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, no es probable lograr una reparación plena del daño para cada víctima, ya que, a diferencia de la vía judicial, es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. A cambio de esto, se ofrece una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.

(viii) La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en los derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o implementar las políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación.

(ix) No obstante la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral, ésta no implica ignorar la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas. En ese orden de ideas,

el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada y, en general a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos.

24. Los dos últimos contenidos señalados conforman el llamado *principio de distinción* entre medidas de asistencia humanitaria, de política social y de reparación, orientado a fundamentar el carácter *específico* de estas últimas. Dado que el cargo examinado apunta precisamente a señalar la infracción de este componente del derecho a la reparación integral, es preciso detenerse en el análisis de sus fundamentos normativos y de las aplicaciones concretas que esta Corporación ha efectuado del principio de diferenciación en anteriores pronunciamientos.

El principio de distinción entre reparación, servicios sociales y asistencia humanitaria. El carácter específico de las medidas de reparación.

25. El Estado viene obligado a garantizar el derecho de las víctimas a la reparación integral, ya sea de manera principal, cuando se establezca su responsabilidad en el daño causado, o bien de manera subsidiaria, en caso de renuencia o insuficiencia de la reparación brindada por los victimarios. Pero al lado de este deber de reparación, existen otras responsabilidades en cabeza del Estado, que igualmente implican obligaciones de dar y de hacer, y que en algunas ocasiones pueden llegar a confundirse. Se trata, por un lado, de las medidas de asistencia social o de política social y, por otro, de la asistencia humanitaria. Cada una de estas obligaciones tiene orígenes, fundamentos normativos, propósitos, beneficiarios y contenidos diversos, aunque estos últimos pueden llegar a coincidir de manera parcial en algunos aspectos, propiciando así la confusión entre estos distintos tipos de intervención estatal.

26. Las *medidas de reparación* implican la existencia de un *daño* derivado de la comisión de un hecho antijurídico, sea un delito o una violación de derechos humanos. En este caso la obligación estatal responde a criterios de *justicia correctiva* y encuentra sustento constitucional en el deber de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables (art. 90 CP), o en el de disponer el restablecimiento de los derechos y la reparación integral a los afectados por conductas punibles (art. 250 CP), así como en las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que obligan a los Estados a garantizar la reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.³² Los beneficiarios de estas medidas son las personas reconocidas como *víctimas* y su propósito es el restablecimiento de los bienes y derechos

³² Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.5), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 10), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 14.1), el Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 75), el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de víctimas de conflictos armados internacionales (art. 91) y la Convención de la Haya relativa a leyes y costumbres de la guerra terrestre (art. 3).

afectados como consecuencia del daño. Como quedó expresado, las medidas de reparación tienen diversos componentes – restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición – las cuales comportan, además de un componente material, una importante dimensión simbólica, pues a través de ellas se expresa el reconocimiento del daño ocasionado y se procura restablecer la dignidad de las víctimas.

27. Las medidas de *política social*, también denominadas de asistencia social o servicios sociales, propias del Estado Social de Derecho, han sido definidas por la jurisprudencia como “*actividades de carácter permanente y habitual, desarrolladas por el Estado o bajo su coordinación o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social, o cuya prestación origina gasto público social*”.³³ A diferencia de las medidas de reparación no presuponen la existencia de un daño, sino de una necesidad insatisfecha, o bien de una situación de discriminación o marginación en el acceso a bienes básicos por parte de un individuo o grupo. Este tipo de medidas se inspiran en criterios de *justicia distributiva* y tienen como fundamento el deber de asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales para toda la población (art. 2. CP., art. 2 PIDESC), así como el mandato de igualdad sustancial que ordena de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados (art. 13 inc. 2 CP.). Pueden adoptar la forma de prestaciones regulares dirigidas a toda la población³⁴, o bien de *acciones afirmativas*, a través de las cuales se focaliza el gasto público social, otorgando prestaciones específicas a personas y grupos sociales desaventajados, y en general se establece un tratamiento más beneficioso a favor de determinadas personas o grupos sociales tradicionalmente discriminados o marginados, en procura de avanzar hacia la igualdad sustancial.³⁵

28. Finalmente, las medidas de *asistencia humanitaria* presuponen una situación de *crisis*, ocasionada por desastres naturales o por conflicto armado, que pone en riesgo las condiciones básicas de existencia de las personas afectadas por tal situación. La respuesta estatal en tales situaciones se fundamenta en el principio de solidaridad, el respeto a la dignidad humana y el deber de garantizar la efectividad de los derechos a todas las personas (arts. 1 y 2 CP); tiene un carácter *asistencial y temporal*, pues su propósito es asegurar condiciones mínimas de subsistencia de quienes padecen la situación de crisis y se extiende hasta tanto se prolongue dicha situación.

³³ Sentencia C-1199 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. Jaime Araujo Rentería).

³⁴ Tales como las comprendidas en el Plan Obligatorio de Salud o la garantía de educación pública gratuita entre los grados 0 a 11.

³⁵ En la sentencia C-765 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, AV. María Victoria Calle Correa), al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre medidas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, se examina en fundamento constitucional de las acciones afirmativas.

29. No obstante las diferencias entre estas modalidades de intervención estatal, es claro que entre ellas existen relaciones y puntos de convergencia, ya sea: (i) por la coincidencia material que eventualmente puede existir entre algunas de las prestaciones otorgadas a título de reparación, asistencia social o ayuda humanitaria; (ii) porque su garantía esté a cargo de la misma entidad estatal; (iii) porque una misma persona, debido a su condición de víctima, de sujeto de especial protección constitucional y de afectado por una situación de crisis humanitaria, puede ser destinataria de estos tres tipos de prestaciones.³⁶

Tal convergencia, en el caso colombiano, no es sólo una posibilidad teórica sino una realidad que se ve potenciada, entre otras razones, por la existencia de una prolongada crisis humanitaria, derivada del conflicto armado interno, que afecta con mayor intensidad a las víctimas de desplazamiento forzado.³⁷ De otro lado, por una política social orientada por criterios de focalización del gasto público hacia personas y grupos sociales en situación de pobreza y vulnerabilidad.³⁸ Finalmente, porque algunos delitos cometidos con ocasión del conflicto armado suelen afectar en mayor proporción e intensidad a personas y grupos sociales vulnerables y, al mismo tiempo, recrudecen las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad socioeconómica preexistentes.³⁹ De ahí que no resulte extraña la hipótesis en la cual una misma persona pueda reunir la condición de marginación socioeconómica, que permita clasificarlo como beneficiario de la *oferta social* del estado dirigida a grupos de población vulnerable; a la vez estar en una zona cuyos habitantes padecen de una crisis humanitaria, derivada del conflicto armado, por lo cual

³⁶ La Corte ha llamado la atención sobre las eventuales coincidencias que, por estas razones, pueden llegar a presentarse entre las medidas de reparación, de asistencia humanitaria y de asistencia social, pero en todo caso ha insistido en la necesidad de mantener su autonomía, para evitar que estas dos últimas puedan sustituir a las primeras. Al respecto, ver sentencias C-1199 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. Jaime Araujo Rentería), SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-462 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.), que serán analizadas en los numerales 31 a 35 de esta providencia.

³⁷ Así lo ha constatado la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), que declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, y en los reiterados autos de seguimiento a las órdenes allí impartidas. Asimismo, en la sentencia C-278 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. Jaime Araujo Rentería), al revisar la constitucionalidad de varias normas de la Ley 387 de 2007, “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia*”, se declaró la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 15, que fijaba un límite temporal a la ayuda humanitaria prevista para la población desplazada.

³⁸ Focalización que se lleva a cabo, principalmente, a través del *Sistema de Identificación y Selección de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN*.

³⁹ Al respecto ver, entre otros, los autos 092 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y 098 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), donde se destaca la especial vulnerabilidad de las mujeres al desplazamiento forzado; el auto 251 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), referidos a la especial afectación de los menores de edad; los autos 004 y 005 de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), referidos a la población indígena y afrocolombiana, respectivamente, y el auto 006 de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), que se ocupa de las especiales afectaciones del conflicto armado, en particular del desplazamiento forzado, en la población discapacitada. Todos ellos proferidos con ocasión del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), que declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

requiere *asistencia humanitaria* para lograr la estabilización socioeconómica que se pretende con este tipo de medidas; finalmente, en razón de estos mismos hechos, ser víctima de desplazamiento forzado o de otros delitos cometidos con ocasión del conflicto, lo que le otorga el derecho a la *reparación integral*.

30. Lo anterior facilita que, en contextos de justicia transicional, donde está en juego la reparación de un gran número de víctimas, se pretenda hacer más eficiente el gasto público por la vía de asimilar o sustituir las prestaciones derivadas del deber de reparar, con aquellas que forman parte del cumplimiento de los deberes sociales del estado o de la estabilización socioeconómica de personas en situación de crisis humanitaria. Desde esta perspectiva, parecería razonable descontar de las prestaciones debidas por concepto de reparación, aquellas que la misma persona a recibido a título de asistencia humanitaria o asistencia social. Sin embargo, tal confusión puede sacrificar otros fines constitucionalmente valiosos, en particular aquellos que están asociados al cumplimiento del deber de garantizar la reparación a quienes han padecido graves violaciones de derechos humanos.

En efecto, las medidas de reparación tienen, además de un necesario componente material y económico, una importante dimensión simbólica, pues a través de ellas se expresa el reconocimiento, por parte del Estado, de la sociedad y de los victimarios, del grave daño causado y de la responsabilidad por lo ocurrido, así como el propósito decidido de restablecer a las víctimas en su dignidad y sus derechos. Este componente expresivo de las reparaciones es necesario para que ellas sirvan al propósito de superar los horrores del pasado y permitir que la vida continúe para todos. De tal suerte que confundir o diluir las medidas de reparación con las que, en todo caso, el Estado viene obligado a adoptar por concepto de asistencia social o de ayuda humanitaria, despoja a las primeras de la dimensión expresiva que les confiere, además de su sentido específico, su valor como herramienta de reconciliación social. Adicionalmente, las prestaciones otorgadas por concepto de asistencia social tienen escasa capacidad reparadora a nivel individual, pues no están dirigidas a atender los daños causados por graves violaciones de derechos humanos y además son percibidas por sus destinatarios como la garantía de derechos que, de todas formas, el Estado estaba obligado a garantizar con independencia de su condición de víctimas.⁴⁰

El deber de distinción entre medidas de reparación y de asistencia social en la jurisprudencia constitucional

⁴⁰ Sobre la necesaria diferenciación entre reparaciones, medidas de asistencia social y ayuda humanitaria, y los problemas derivados de su confusión véase, entre otros, Defensoría del Pueblo. *Contenido y alcances del derecho a la reparación. Instrumentos para la protección y observancia de los derechos de las víctimas*, Bogotá, Defensoría del Pueblo – GIZ, 2011, p.p. 67-78; Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en: C. Díaz Gómez, N. C. Gómez y R. Uprimny (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, ICTJ – Unión Europea – DeJusticia, 2009, p.p. 31-70.

31. Por las razones expuestas, en reiterada jurisprudencia esta Corporación se ha pronunciado sobre la necesidad de diferenciar no sólo entre las prestaciones debidas por concepto de asistencia humanitaria y de reparación⁴¹, sino también entre estas y los programas de asistencia social.

En la sentencia C-1199 de 2008⁴², la Sala Plena afirmó el carácter específico y diferenciado de las medidas de reparación, señalando que su confusión con las medidas de asistencia social vulneraba el derecho de las víctimas a la reparación integral. Tras reconocer la separación conceptual entre servicios sociales, asistencia humanitaria y medidas de reparación, la Corte sostuvo que: *“si bien puede establecerse una relación de complementariedad y mutuo impacto entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, lo que incluso permite aceptar que en determinados casos se presente la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones, no es posible, en cambio, llegar a considerar que aquéllos puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinta razón e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras”*. En consecuencia, declaró inexecutable el inciso 2º del artículo 47 de la Ley 975 de 2005⁴³, donde se establecía que *“(l)os servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación.”*

32. Tal criterio fue reiterado en la sentencia SU-254 de 2013⁴⁴, donde se revisaron varias acciones de tutela interpuestas por víctimas del conflicto armado a quienes se había negado o reducido el monto de la indemnización administrativa debido a que habían recibido otro tipo de prestaciones, por concepto de asistencia social o ayuda humanitaria. Al respecto, la Sala Plena concluyó que: *“la interpretación que debe realizarse en relación con el monto de indemnización administrativa como reparación, es que ésta es adicional a los subsidios que se conceden como asistencia social, de conformidad con los mismos principios fijados por el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y de conformidad con la interpretación*

⁴¹ Así, entre otras, en las sentencias T-1001 de 2008 (MP. Humberto Sierra Porto) y T-510 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), donde se conceden tutelas interpuestas por personas de escasos recursos, que habían solicitado a Acción Social la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la Ley 418 de 1997, debido a que los familiares de quienes dependían habían fallecido en circunstancias violentas, pero aquella entidad había negado dicha ayuda, argumentando no estar probado que los móviles del homicidio de sus parientes guardaran relación con el conflicto armado interno. En esta ocasión la Corte sostuvo que el deber estatal de brindar ayuda humanitaria de emergencia no se fundaba en una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, sino que se trata de una prestación asistencial dirigida a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas, con fundamento en el principio de solidaridad social. Este criterio es reiterado por la Sala Plena en la sentencia SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), al conceder la tutela interpuesta por varias víctimas a quienes se negaba el derecho a la reparación administrativa argumentando, entre otras razones, que ya habían recibido ayuda humanitaria.

⁴² MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. Jaime Araujo Rentería.

⁴³ *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*.

⁴⁴ MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo.

que ha dado al monto de la indemnización administrativa el propio Gobierno Nacional, según la cual el monto de indemnización administrativa no es el mismo ni descontable del subsidio de vivienda para población desplazada, sino que es un monto adicional y acumulable al mismo.”

33. En la sentencia C-280 de 2013⁴⁵ la Corte declaró exequible la regla según la cual la oferta de servicios de atención a las víctimas del desplazamiento forzado tiene efecto reparador, con excepción de la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición⁴⁶, demandada por infringir el principio de distinción entre medidas de reparación y de asistencia social.

En esta sentencia la Corte advierte que el término “reparación” es empleado en la Ley 1448 en dos sentidos: en un sentido amplio o genérico, que *“alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva”*, y en un sentido estricto, *“que corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia”*. Sobre esta base, concluyó que la norma examinada se refería al efecto reparador en el primero de los sentidos indicados, esto es, como un *“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”*. Así entendida, la Corte estimó que el “efecto reparador” conferido a la oferta social para la población desplazada, a la que hace referencia la norma demandada, no resulta contrario a la Constitución.

No obstante, precisó que tal efecto *“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 afronta la población desplazada”*. Reiteró igualmente que no puede ser considerada como reparación la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición, prevista en los artículos 62 a 65 de dicha ley. Finalmente, recordó que, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 60 de la misma ley, el costo de la oferta a desplazados no podrá ser descontado del monto de las indemnizaciones administrativas o judiciales. Por tanto, *“la consideración como parte de la reparación de buena parte de las acciones que dentro del marco de esta ley se cumplan en beneficio de la población desplazada no tiene un impacto negativo en la cuantía de las indemnizaciones puramente pecuniarias, que aquellos tienen derecho a recibir”*.

⁴⁵ MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴⁶ Prevista en el artículo 60, parágrafo 1º, inciso 2º de la Ley 1448 de 2011.

34. Por último, en la sentencia C-462 de 2013⁴⁷, al examinar la constitucionalidad de unos apartes del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, la Corte volvió sobre el alcance del principio de distinción entre medidas de reparación y de asistencia social. Invocando el precedente fijado en la sentencia SU-254 de 2013, declaró la exequibilidad condicionada de la norma que define como modalidades de indemnización administrativa para la población desplazada el otorgamiento de subsidios de tierras y vivienda, la adquisición y titulación de tierras, entre otros, en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.

También con fundamento en la prohibición de indistinción entre reparación y servicios sociales, declaró inexecutable el inciso final del parágrafo 3° del artículo 132, conforme al cual se consideraba como 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.

35. El anterior recuento permite concluir que la jurisprudencia constitucional ha reafirmado que: (i) el derecho a la reparación integral de las víctimas incorpora, entre sus contenidos, la necesidad de diferenciar la asistencia humanitaria, por un lado, y las medidas de política social, por otro, de las medidas de reparación propiamente dichas, sin que estas últimas puedan ser confundidas con, o sustituidas por, las primeras. (ii) El conferir efectos reparatorios a las medidas que conforman la oferta social destinada a las víctimas no es, en sí mismo, contrario a la constitución, siempre y cuando el reconocimiento de aquellas prestaciones a favor de las víctimas no disminuya sino que, por el contrario, contribuya a incrementar, la calidad y cantidad de las medidas de reparación a las que tienen derecho. (iii) En consecuencia, no resulta admisible descontar las prestaciones otorgadas por concepto de ayuda humanitaria o asistencia social, del valor de las reparaciones debidas a las víctimas, ya que tal proceder atenta contra su derecho a la reparación integral.

Con fundamento en estas consideraciones, corresponde ahora examinar el contenido de las normas acusadas a la luz del cargo que contra ellas se formula.

Examen de las normas acusadas

36. La Ley 1448 de 2011 o *Ley de Víctimas*, dentro de la cual se insertan todas las normas objeto de esta controversia constitucional, constituye un cuerpo normativo de carácter especial y temporal, que responde a un contexto de

⁴⁷ MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

justicia transicional, en el que se disponen una serie de medidas para hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, para las víctimas del conflicto armado interno, en los términos establecidos en el artículo 3° de dicha ley.

Como lo ha precisado la Corte en anteriores pronunciamientos⁴⁸, la *Ley de Víctimas* constituye una ley temporal, por cuanto su vigencia está circunscrita a un plazo de diez (10) años, esto es, hasta junio de 2021. Al mismo tiempo es una ley especial, por cuanto su aplicación se circunscribe a las situaciones definidas en sus artículos 1° a 3°. Mientras esta regulación conserve su vigencia, tales situaciones no se regirán por las normas generales que de otra manera gobernarían los respectivos temas, entre ellos la prestación por parte del Estado de servicios de salud, educación o vivienda, las reglas sobre recuperación de la propiedad indebidamente ocupada por terceros y sobre las restituciones consecuenciales, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y las indemnizaciones debidas a las víctimas de hechos punibles, entre otras. Asimismo, debido al carácter especial de esta regulación, las normas generales que desarrollan aquellos contenidos no se entienden derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por el solo hecho de la entrada en vigencia de la Ley 1448, pues continúan plenamente vigentes para ser aplicadas a los casos no cubiertos por estas reglas especiales.

37. Las disposiciones de la *Ley de Víctimas* están agrupadas en varios títulos, siendo los cuatro primeros relevantes para el presente análisis, por cuanto suministran criterios para interpretar el sentido y alcance de las normas demandadas. Así, el Título I contiene disposiciones generales agrupadas en dos capítulos: el primero (artículos 1 a 3), delimita el objeto y ámbito de aplicación de la ley, así como la definición de víctima para los efectos de la misma; el segundo (artículos 4 a 34), contiene un extenso catálogo de principios generales a cuya luz deben ser interpretadas las restantes disposiciones de la ley. El Título II desarrolla los derechos de las víctimas en los procesos judiciales (artículos 35 a 46). El Título III, referido a la ayuda humanitaria, atención y asistencia, se divide a su vez en tres capítulos: el primero regula la ayuda humanitaria para las víctimas (artículos 47 a 48); el segundo establece medidas de asistencia funeraria, educación y salud para las víctimas (artículos 49 a 58) y el tercero contiene una serie de disposiciones especiales, aplicables a la atención de víctimas de desplazamiento forzado (artículos 60 a 68). Por su parte, el Título IV, denominado *Reparación de las Víctimas*, se divide en once capítulos, dentro de los cuales se incluyen el capítulo IV, titulado *Restitución de Vivienda* (artículos 123 a 127) y el VI, que contiene previsiones en materia de *Formación, generación de empleo y carrera administrativa* (artículos 130 a 131).

⁴⁸ Recientemente en la sentencia C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

38. Los demandantes sostienen que las normas acusadas, referidas al otorgamiento de subsidios de vivienda (artículos 123, 124, 125 y 127), capacitación y empleo a través del SENA (artículo 130) y acceso preferencial a la carrera administrativa en situaciones de empate (art. 131), debido a su inclusión en el Título IV de la mencionada ley, son presentadas como medidas de reparación, cuando en realidad se trata de acciones afirmativas a través de las cuales el Estado no cumple con su obligación de reparar a las víctimas, sino en general, con el mandato de promover la igualdad sustancial, adoptando medidas a favor de los individuos y grupos discriminados y marginados.

Señalan además que, como resultado de esta confusión, podría llegar a interpretarse que las prestaciones otorgadas por dichos conceptos forman parte del monto total de la reparación otorgada por vía administrativa y, por tanto, que en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 9 de la *Ley de Víctimas*, podrían llegar a incidir en una reducción del valor de la reparación judicial de las víctimas que acudan a la jurisdicción contencioso administrativa.

39. La Corte advierte que, en efecto, el acceso a subsidios de vivienda constituye una medida de política social focalizada, orientada a remover los obstáculos para que la población de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad, pueda hacer efectivo el derecho a la vivienda reconocido en el artículo 51 constitucional. La Ley 1537 de 2012⁴⁹, que contiene la normatividad general en la materia, define las condiciones y modalidades de subsidio para acceder a vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP). Para su asignación, en el artículo 12 de esta ley se dispone tener en cuenta los criterios generales de *priorización y focalización* establecidos por el Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estableciendo además otros criterios específicos, orientados a priorizar a la población: (a) vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; (b) que esté en situación de desplazamiento; (c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o (d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Adicionalmente, en esta y otras disposiciones se establecen reglas de acceso preferencial para sujetos de especial protección constitucional como mujeres y hombres cabeza de hogar (arts. 12), personas en situación de discapacidad (art. 12), grupos étnicos (arts. 13 y 28)⁵⁰, madres comunitarias (art. 26), desplazados y otras víctimas del conflicto armado (arts. 28 y 29).

⁴⁹ “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁰ En la sentencia C-359 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), declaró exequibles los artículos 13 y 28 de la Ley 1537 de 2012, en el entendido de que los criterios de priorización para acceder a los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, también deberán tener en cuenta al pueblo Rrom o Gitano y a las comunidades raizales, como grupos étnicos y culturales de la Nación.

Estos criterios de priorización, dentro de los cuales se incluye a la población desplazada y a otras víctimas del conflicto armado, pueden ser entendidos, en sentido amplio, como modalidades de acción afirmativa, por cuanto a través de ellos se hace efectivo el mandato de igualdad sustancial previsto en el artículo 13 superior, adoptando medidas que facilitan el acceso a la vivienda para grupos de población en situación de especial vulnerabilidad.

El artículo 123 de la *Ley de Víctimas* constituye una norma especial que reitera la prioridad y acceso preferente de las víctimas (definidas en los términos del artículo 3º de dicha ley) a programas de subsidios de vivienda previstos en la normatividad general y en las normas especiales previstas en la Ley 418 de 1997 y aquellas que la prorrogan, modifican o adicionan. En su párrafo 1º establece criterios de priorización para las víctimas de desplazamiento forzado, a favor de las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y población discapacitada. En el párrafo 2º añade un criterio de priorización adicional, a favor de aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de las condiciones de seguridad.

Los contenidos restantes del artículo 123, al igual que la totalidad de los artículos 124, 125 y 127, demandadas en esta ocasión, remiten a las normas generales que asignan las competencias en materia de otorgamiento de subsidios de vivienda (art. 123, incisos 2º y 3º), las modalidades de subsidio a las que los beneficiarios de esta ley podrán postularse (art. 124), su cuantía máxima (art. 125) y la normatividad aplicable (art. 127).⁵¹

40. El artículo 130 de la *Ley de Víctimas*, por su parte, establece dos mandatos diferenciados: (i) uno dirigido al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – en el sentido de priorizar y otorgar facilidades para el acceso de jóvenes y adultos víctimas, a los programas de formación y capacitación técnica que adelanta dicha entidad; (ii) otro dirigido al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de la Protección Social y el SENA, en un término de seis meses a partir de la promulgación de la ley, diseñe programas proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano, orientados a apoyar el auto sostenimiento de las víctimas; programas que se implementarán a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Entretanto, el artículo 131 de la misma ley dispone que la calidad de víctima servirá como criterio de desempate a favor de estas, en los concursos pertenecientes a los sistemas de carrera general y carreras especiales para acceder al servicio público, señalando además que este criterio de desempate prevalecerá sobre el consagrado en la Ley 403 de 1997 (artículo 2, numeral 2º), a favor de quienes hayan votado en las elecciones inmediatamente anteriores.

⁵¹ Entretanto, el artículo 126, que no es objeto de este juicio de constitucionalidad, establece las entidades encargadas de tramitar las postulaciones y señala que estas se harán con cargo a los recursos asignados por el Gobierno Nacional para el Subsidio de Vivienda de Interés Social.

A juicio de la Sala, tanto el artículo 130 como el 131 de la Ley 1448 de 2011 ciertamente consagran acciones afirmativas a favor de las víctimas en cuyo beneficio se establece dicha normatividad, para el acceso a programas de formación y empleo, al igual que a la carrera administrativa en casos de empate, dado que consagran situaciones de ventaja para su acceso, en relación con la prevista para el común de la población. Sin embargo, el criterio de priorización en el que se basan es precisamente la condición de víctima del conflicto armado de la persona que aspira a beneficiarse de dichas prestaciones, razón por la cual en este caso no es claro que el establecimiento de tales medidas pudiera confundirse con la garantía de otras prestaciones a las que, en todo caso, aquellas personas tuvieran derecho con independencia de su condición de víctima.

41. Una vez establecido que las prestaciones a las que se refieren los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 incorporan un elemento de acción afirmativa que, en el caso de los subsidios de vivienda se suma a otras medidas del mismo carácter previstas para otros sectores de población considerados como sujetos de especial protección constitucional, corresponde definir si la consagración de estos beneficios dentro del conjunto de medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011 desconoce el principio de distinción entre medidas de reparación y de asistencia social y, por esta vía, el derecho de las víctimas a la reparación integral.

Siguiendo el precedente fijado en anteriores decisiones⁵², la Sala estima que la respuesta a tal cuestión es negativa, ya que el solo hecho de conferir efectos reparatorios a las medidas que conforman la oferta social destinada a las víctimas no supone, en sí mismo, una infracción al principio de distinción, siempre y cuando el reconocimiento de aquellas prestaciones a favor de las víctimas no disminuya sino que, por el contrario, contribuya a incrementar la calidad y cantidad de las medidas de reparación a las que tienen derecho.

42. Queda por examinar si la previsión contenida en el inciso final del artículo 9 de la Ley de Víctimas vulnera el derecho de estas a la reparación integral, en tanto puede llegar a ser interpretada como la autorización para descontar las prestaciones en materia de acceso a vivienda, formación y empleo y desempate en casos de carrera administrativa, que hayan sido reconocidas a favor de las víctimas, del monto de la reparación judicial que en su favor llegara a ordenar la jurisdicción contencioso administrativa.

La interpretación sobre la que los demandantes construyen su reproche se basa en la consideración según la cual si aquellas prestaciones forman parte del conjunto de medidas de reparación adoptadas por el Estado, como efectivamente lo son, de ello se sigue que su inclusión dentro del conjunto de

⁵² En particular en las sentencias C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-462 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez)

medidas de reparación necesariamente ha de impactar de manera negativa el monto de las reparaciones ordenadas por vía judicial.

Sin embargo, como lo pusieron de manifiesto varios de los intervinientes, el propio legislador dispuso, en el parágrafo 1º del artículo 25 de la Ley de Víctimas, que:

“Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”

Esta previsión es reiterada, para el caso específico de la población víctima de desplazamiento forzado, en el parágrafo 1º del artículo 60 de la misma ley, conforme al cual: *“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”*. En la sentencia C-280 de 2013 la Corte entendió que la oferta social a la que se refiere esta disposición incluye no sólo las prestaciones específicas consagradas a favor de la población desplazada en el capítulo III del Título III de la Ley de Víctimas, o las establecidas en la Ley 397 de 2007 y demás normatividad en materia de desplazamiento forzoso, sino además las medidas de reparación consagradas en el título IV de la Ley 1448, dentro de las cuales se incluyen las relacionadas con el acceso preferente a subsidios de vivienda, formación y empleo y carrera administrativa, previstas en las normas objeto de controversia.

43. Al poner en relación las normas acusadas con lo establecido en el parágrafo 1º de los artículos 25 y 60 de la Ley de Víctimas, podría concluirse que la interpretación del inciso final del artículo 9, sobre la cual los demandantes edifican su acusación, en principio carece de razón. Sin embargo, la Sala no comparte esta conclusión, por cuanto advierte que las “medidas de asistencia adicionales” a las que se refiere el parágrafo 1º del

artículo 25, pueden ser entendidas en dos sentidos: uno estricto, para incluir sólo las “medidas de asistencia y atención para víctimas” establecidas en el capítulo II del Título III de dicha ley (artículos 49 a 58), las cuales se refieren a prestaciones en materia de auxilio funerario, salud y educación; pero también pueden ser entendidas en un sentido amplio para incorporar, además de las anteriores, las demás medidas de asistencia social previstas en la Ley de Víctimas, dentro de ellas las comprendidas como medidas de reparación en su Título IV.

Es claro que sólo entendidas en este último sentido, la previsión contenida en el parágrafo 1 del artículo 25 de la Ley 1448 dejaría sin piso la interpretación del inciso final del artículo 9 que es objeto de censura por los demandantes, pues de este modo las “medidas de asistencia adicionales” (entre ellas las previstas en los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131) en ningún caso podrían ser descontadas de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas ni, por tanto, tenidas en cuenta al momento de establecer el monto de las reparaciones ante la jurisdicción administrativa. No ocurre igual, en cambio, si se interpreta que aquellas “medidas de asistencia adicionales” a las que se refiere el parágrafo 1 del artículo 25, sólo comprenden las medidas de auxilio funerario, salud y educación previstas en el capítulo II del Título III, pues en tal caso podría llegar a entenderse que las demás medidas de asistencia social dispuestas en el Título IV de la Ley 1448 de 2011,⁵³ entre ellas las contempladas en las normas acusadas, podrían llegar a impactar de manera negativa el monto de las reparaciones ordenadas en vía judicial, en tanto aquellas forman parte de las medidas de reparación previamente otorgadas a las víctimas. De este último razonamiento sólo quedarían exceptuadas las prestaciones que integran la oferta social prevista a favor de la población desplazada, la cual, según la interpretación del parágrafo 1º del artículo 60, efectuada por la Corte en la ya citada sentencia C-280 de 2013,⁵⁴ también comprendería las medidas de asistencia social incluidas como medidas de reparación en el Título IV de la Ley. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de que la interpretación del inciso final del artículo 9º que censuran los demandantes, pueda llevar a reducir el monto de las reparaciones judiciales ordenadas a favor de las demás víctimas del conflicto armado.

44. Para la Corte es claro que tal entendimiento de las normas acusadas resultaría contrario al derecho de las víctimas a la reparación integral, por cuanto autorizaría que la calificación como medidas de reparación de otras medidas de asistencia social previstas a favor de las víctimas, en lugar de incrementar la calidad y cantidad de las indemnizaciones a las que tienen derecho, pudiera servir para reducir el monto de las mismas.

⁵³ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

⁵⁴ MP. Nilson Pinilla Pinilla (SPV. María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Asimismo, tal interpretación desconocería el precedente fijado en la sentencia SU-254 de 2013, relativo a la imposibilidad de reducir el alcance de las indemnizaciones administrativas y/o judiciales pretextando el previo reconocimiento de medidas de asistencia social en favor de las víctimas. En esta decisión, la Corte efectuó una interpretación sistemática, a la luz del principio de distinción, de las normas legales y reglamentarias atinentes al monto de la indemnización administrativa, de la cual concluyó:

“(...) debe diferenciarse la reparación de la atención y de la asistencia social, y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de tierras, etc.- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo dicha asistencia social. De esta manera, el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008.

(iii) Igualmente, 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.

(...)

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 inadmisibile y abiertamente inconstitucional”.

La Sala reafirma el precedente establecido en esta sentencia y llama la atención sobre el hecho de que las indemnizaciones atienden sólo al componente *compensatorio* de la reparación. Como quedó establecido, la reparación no se agota en este componente, sino que ha de incorporar además medidas de restitución, en tanto sea posible, de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La Corte entiende que las medidas previstas en las normas demandadas pueden ser entendidas, de manera válida, como medidas de reparación en un sentido amplio, en tanto satisfacen los demás componentes asociados a la reparación integral, más no si con ello se pretende reducir el elemento compensatorio que se cubre mediante las indemnizaciones.

En consecuencia, al igual que lo hiciera en la sentencia C-462 de 2013, en este caso declarará la exequibilidad condicionada del inciso final del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011, y de las demás normas acusadas de la misma ley, que consagran como medidas de reparación el acceso preferente de las víctimas a subsidios de vivienda (arts. 123, 124, 125 y 127), programas de formación y empleo (art. 130) y a la carrera administrativa en casos de empate (art. 131), en el entendido que tales prestaciones son adicionales y no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, en relación con el cargo examinado, el

inciso final del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011, y los artículos 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la misma ley, que consagran como medidas de reparación el acceso preferente de las víctimas a subsidios de vivienda, programas de formación y empleo y a la carrera administrativa en casos de empate, en el entendido que tales prestaciones son adicionales y no podrán descontarse del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Segundo.- INHIBIRSE para conocer de la acusación formulada contra el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y del cargo por violación del principio de igualdad.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General