



COMUNICADO 15

Abril 29 de 2021

SENTENCIA C-116/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente: EXPEDIENTE D-13697

Norma acusada: LEY 1979 DE 2019 (arts. 2 y 3, parciales; 6 y 9)

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL LA ATRIBUCIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABLES PARA TODOS LOS VETERANOS DE GUERRA, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE LOS MEDIOS DE EMITIR INFORMACIÓN DESTINADA EXCLUSIVAMENTE A RENDIR HOMENAJES A ESTE GRUPO Y ALGUNAS OBLIGACIONES DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. ASÍ MISMO, INDICÓ QUE LOS BENEFICIOS CONFERIDOS A LOS VETERANOS NO SE PUEDEN EXTENDER A AQUELLOS RETIRADOS CUYA RESPONSABILIDAD HAYA SIDO DECLARADA EN RELACIÓN CON GRAVES VIOLACIONES A LOS DDHH O DELITOS DE LESA HUMANIDAD

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 1979 DE 2019

(julio 25)

Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. El ámbito de aplicación de la presente ley comprenderá los siguientes beneficiarios:

a) Veterano: Son todos los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, pensionados por invalidez y quienes ostenten la distinción de reservista de honor. También son veteranos todos aquellos que hayan participado en nombre de la República de Colombia en conflictos internacionales. Así como, aquellos miembros de la Fuerza Pública que sean víctimas en los términos del artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, por hechos ocurridos en servicio activo y en razón en ocasión del mismo.

b) Núcleo familiar: Para el efecto de la presente ley, se entenderá por núcleo familiar el compuesto por el (la) cónyuge o compañero(a) permanente y los hijos hasta los veinticinco (25) años de edad o, a falta de estos, los padres de los miembros de la Fuerza Pública que hayan fallecido o desaparecido en servicio activo, únicamente por acción directa del enemigo o en combate o en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional.

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA RAMA EJECUTIVA EN MATERIA DE VETERANOS.

El Gobierno nacional tiene el deber constitucional y legal de atender a la población mencionada anteriormente, y deberá propender por su bienestar físico, psíquico y social, en tanto que constituyen una población vulnerable y especial debido a las cargas inusuales de su misión constitucional. Para tal fin, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, y con el concurso de todos los demás Ministerios, deberá diseñar, implementar, evaluar y

ajustar periódicamente los distintos arreglos institucionales, políticas públicas y programas sociales dirigidos a los beneficiarios estipulados en el artículo 2o de la presente ley. (...)

ARTÍCULO 6o. HONORES EN PÁGINAS WEB DE MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN Y PLATAFORMAS DIGITALES. Los canales públicos y privados de televisión, emisoras de radio públicas y privadas, medios impresos y plataformas digitales como YouTube, Google y Facebook en Colombia concederán, el tercer viernes de cada mes, un espacio en el home de sus portales web o en la página de inicio de la respectiva plataforma para que se publique un banner o aparezca un pop-up con propaganda alusiva a la importancia de los veteranos y el merecimiento de homenajes por la labor prestada en defensa de los colombianos. Esta aparición se hará por 3 meses por referencia, con un total de 4 referencias por año.

ARTÍCULO 9o. PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA. El Centro Nacional de Memoria Histórica, creado por el artículo 146 de la Ley 1448 de 2011, dispondrá de un espacio físico en el Museo de la Memoria destinado a exponer al público las historias de vida de los Veteranos de la Fuerza Pública, exaltando particularmente sus acciones valerosas, su sacrificio y contribución al bienestar general.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, Consejo de Veteranos, el Centro Nacional de Memoria Histórica incorporará al Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica un acápite específico relativo a los Veteranos de la Fuerza Pública, con la finalidad de acopiar, preservar, custodiar y difundir el material documental, audiovisual y testimonial que honre su memoria.

Dentro del mismo término de que trata el inciso anterior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, los Comandos de cada Fuerza y la Dirección de la Policía Nacional, en coordinación con el Consejo de Veteranos, conjuntamente diseñarán un Programa para la preservación y difusión de las memorias de los Veteranos de la Fuerza Pública, e incorporarán al pénsum académico de las Escuelas de Formación militar y policial una cátedra obligatoria como espacio para promover el aprendizaje y estudio de las mismas. (...)"

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLES** los **artículos 2.a) y 25** de la Ley 1979 de 2019 **bajo el entendido** de que se excluyen de la definición de veteranos y de los beneficios correspondientes a los retirados de la fuerza pública cuya responsabilidad haya sido declarada en decisión que constituya cosa juzgada por autoridad administrativa o judicial en relación con graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*en tanto que constituyen una población vulnerable y especial*" contenida en el artículo 3 de la Ley 1979 de 2019, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 6 de la Ley 1979 de 2019, por las razones expuestas en la presente providencia.

CUARTO. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 9 de la Ley 1979 de 2019, excepto las expresiones "*el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, los Comandos de cada Fuerza y la Dirección de la Policía Nacional, en coordinación con el Consejo de Veteranos, conjuntamente diseñarán un Programa para la preservación y difusión de las memorias de los Veteranos de la Fuerza Pública, e incorporarán al pénsum académico de las*

Escuelas de Formación militar y policial una cátedra obligatoria como espacio para promover el aprendizaje y estudio de las mismas”, que se declaran EXEQUIBLES, por las razones expuestas en la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer lugar, la Sala Plena consideró necesario realizar la integración normativa del artículo 2.a) con el artículo 25 de la Ley 1979 de 2019. El primero define a los veteranos y el segundo establece un régimen de exclusión de los beneficios legales a favor de ese grupo poblacional. La Corte Constitucional indicó que **los beneficios conferidos a los veteranos no se pueden extender a aquellos retirados de la fuerza pública cuya responsabilidad haya sido declarada en decisión que constituya cosa juzgada por autoridad administrativa o judicial en relación con graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.** Por esa razón, la Corte decidió que tanto la definición de veteranos establecida en el artículo 2 de la Ley 1979 de 2019 como el régimen de exclusiones establecido en el artículo 25 de la misma ley incurrieron en una omisión legislativa relativa. Esta se concretó en la falta de previsión de un régimen de excepciones que evitara la concesión de privilegios y beneficios a quienes han cometido delitos de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos.

En segundo lugar, la Corte declaró inconstitucional la atribución de la condición de vulnerables para todos los veteranos establecida en el artículo 3 de la Ley 1979 de 2019. A esos efectos, la Sala Plena se refirió a los elementos constitucionales y convencionales que definen la vulnerabilidad, a sus aspectos esenciales y a los grupos que han sido considerados como vulnerables por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El pleno del tribunal concluyó que la vulnerabilidad es una categoría normativa prescriptiva que implica deberes especiales de protección a cargo del Estado. Los parámetros constitucionales que definen esa situación o condición se encuentran en el artículo 13 de la Constitución y en la jurisprudencia constitucional. **Esos componentes limitan el margen del legislador para atribuir esa calidad a una persona o grupo.** La Corte señaló que el Congreso debe respetar los elementos constitucionales, mantener el sentido de protección, no atribuirla a grupos privilegiados y no vaciarla de contenido.

La Corte indicó que los veteranos poseen calidades, condiciones, prerrogativas y son beneficiarios de políticas públicas que impiden considerarles globalmente como vulnerables de conformidad con los parámetros constitucionales. Además, el tribunal advirtió que los veteranos que ostenten una de las condiciones de vulnerabilidad establecidas por la jurisprudencia o la legislación

tienen derecho a esa protección reforzada; **sin que ello implique ampliar la condición de vulnerables a todas las personas que se han retirado de la fuerza pública.**

En tercer lugar, la Sala Plena declaró inconstitucional la obligación de los medios de comunicación (públicos y privados) y de las plataformas digitales de emitir información destinada exclusivamente a rendir homenajes a los veteranos establecida en el artículo 6 de la Ley 1979 de 2019. La Sala Plena consideró que **esa norma introducía un desequilibrio en el espacio informativo destinado a los procesos de construcción de la verdad y vulneraba el deber del Estado de garantizar la neutralidad de los procesos de memoria histórica.** La Corte indicó que la búsqueda de la verdad puede incluir relatos unilaterales pero estos deben ser difundidos en condiciones de igualdad sin privilegiar el espacio público o privado que el Estado impone a favor de uno solo de esos relatos.

Finalmente, la Corte **declaró inconstitucional las obligaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica de:** i) destinar un espacio físico destinado exclusivamente a difundir las acciones valerosas de los veteranos e ii) incorporar al Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica una sección específica a honrar la memoria de los veteranos en coordinación con el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares. Esas dos obligaciones establecidas en el artículo 9 de la Ley 1979 de 2019 fueron consideradas contrarias al derecho a la verdad.

Para la Sala Plena, tanto la jurisprudencia constitucional como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecen que **la verdad es un derecho colectivo que establece el deber de imparcialidad del Estado en los procesos de construcción de la verdad y la memoria.** Asimismo, la Sala consideró que existen normas constitucionales y legales que ordenan poner a las víctimas en el centro de los procesos de construcción de la verdad y la memoria histórica. Asimismo, el tribunal señaló que la verdad es un elemento central del Estado constitucional que se incorpora al contenido del derecho al acceso a la justicia.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto. En la Sentencia C-116 de 2021, la Corte Constitucional analizó tres cuestionamientos contra la Ley 1979 de 2019 (Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones).

El primero (contra el artículo 2º) planteaba que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al establecer el concepto de *veterano*, pues debió excluir de la misma a los miembros en retiro, los pensionados o los reservistas de

honor condenados, o que estén siendo juzgados, por infracciones a los DDHH o al DIDH. El segundo (contra el artículo 3º) cuestionaba la decisión legislativa de designar a los veteranos como *población vulnerable*, en especial, considerando que las personas retiradas de la Fuerza Pública ya gozan de un plexo de beneficios legales. El tercero (contra los artículos 6 y 9) cuestionaba un conjunto de medidas de promoción de la memoria de la Fuerza Pública, considerando que estas sobrepasaban el papel del ejecutivo en la preservación de la memoria, violaban el derecho a la verdad en su dimensión colectiva y afectaban el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y las víctimas.

La Sala Plena consideró que los espacios de promoción obligatoria de la memoria de las hazañas y la memoria de la Fuerza Pública, en medios y redes, desconoce la Constitución; sentenció que la calificación de la Fuerza Pública como población vulnerable excedió el margen de configuración del Congreso, pues estos no cuentan con las características objetivas para tener esa calidad, a partir de un análisis de las sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y puntualizó que la definición de veteranos no desconoció la Constitución, pues, al leerla en armonía con el artículo 25 de la ley se observa que este último excluyó de beneficios a quienes tengan condena en firme por conductas gravísimas. Los demás, dijo la mayoría, no podrían ser excluidos de la definición, pues mantienen *incólume* su presunción de inocencia.

La magistrada apoyó la decisión adoptada en torno a la calificación de los veteranos como población vulnerable (artículo 3º); y resaltó la importancia de la decisión de inconstitucionalidad de las medidas de promoción de la memoria de los veteranos (artículos 6º y 9º), pues esas normas se oponían a la dimensión colectiva del derecho fundamental a la verdad y, como denunciaron los accionantes, a una construcción basada en la polifonía, es decir, en la narrativa diversa y plural de víctimas, victimarios, actores armados, poblaciones afectadas en sus territorios, entre otros.

A pesar de la importancia de lo resuelto en ambos aspectos, la Magistrada salvó su voto en torno a la declaratoria de exequibilidad del artículo 25 de la ley, que contiene la exclusión de beneficios de quienes tengan condena en firme por conductas gravísimas.

Para la mayoría no resulta válida la exclusión de quienes están *siendo procesados por graves violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario*, solicitada por los accionantes, de la ley de honores y beneficios objeto de estudio, pues estas personas están amparadas por la presunción de inocencia.

Señaló que, si bien comparte con la mayoría la defensa de la presunción de inocencia, este argumento es insuficiente. Los accionantes no están solicitando en este proceso que se declare la responsabilidad penal, se limite el acceso a cargos públicos o se cree un antecedente contra personas juzgadas (pero no condenadas) por violaciones a los derechos humanos. Lo que sostienen es que estas personas, si bien se presumen inocentes, no deben acceder a beneficios, pues está en juego el “decoro” en el ejercicio de la función.

En ese sentido, la presunción de inocencia refleja jurídicamente una profunda elección moral de la sociedad: preferir la absolución de culpables a la condena de inocentes y, en consecuencia, imponer la carga al Estado de demostrar la culpabilidad y al juez de estar más allá de la duda razonable para condenar. La presunción de inocencia es, en palabras de Luigi Ferrajoli, una garantía epistémica de la libertad.

Los principios del derecho penal liberal son un elemento esencial de la democracia. Sin embargo, Colombia atraviesa un proceso de transición mediado por un pacto de paz, necesario para juzgar las más graves violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH.

El contexto de la transición no desvirtúa las garantías citadas, pero sí obliga a una lectura compatible con el deber de investigar, juzgar y sancionar para erradicar los atentados más graves a la dignidad; y de hacer efectivos los derechos de las víctimas, como lo ha reconocido la Corte Constitucional. En esa dirección también la Jurisdicción Especial para la Paz, que es el juez natural para conocer de las más graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado interno, ha explicado que la presunción de inocencia no exime a los comparecientes de contribuir con el esclarecimiento de la verdad, y que esta garantía no tiene el mismo alcance cuando se analiza a la luz de este deber que cuando opera como barrera a la privación de la libertad.

Si en ese escenario judicial existen matices a la presunción de inocencia, pese a que sus decisiones pueden culminar con la declaración de responsabilidad por graves crímenes y la imposición de un conjunto de sanciones especiales, con mayor razón la presunción de inocencia resultaba insuficiente para resolver el problema jurídico planteado.

En ese sentido, la decisión mayoritaria no solo se edificó sobre una premisa insuficiente para resolver el problema jurídico planteado, sino que dejó de la consideraciones relevantes para el contexto histórico en el que se estableció la regulación analizada, como la manera en que la confianza de las víctimas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición se

ve impactada cuando, al tiempo que avanzan los macro casos de la JEP, algunos de sus comparecientes podrían ser sujetos de homenajes y beneficios.

A partir de estas consideraciones, la magistrada precisó que, si bien el Estado tiene la carga de demostrar la culpabilidad de una persona más allá de toda duda razonable, los miembros de las instituciones que aspiren acceder a un beneficio derivado de una ley que les rinde honores deben estar al margen de cualquier duda.

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvó su voto en relación con la declaración de inexecuibilidad de los artículos 6 y 9 de la Ley 1979 de 2019. En su concepto, la Corte ha debido proferir una decisión inhibitoria en relación con el cargo formulado contra el artículo 6 de la Ley 1979 de 2019. Asimismo, consideró que la Corte ha debido declarar la exequibilidad condicionada del artículo 9 de la Ley 1979 de 2019 con el objetivo de que otros relatos tuvieran el mismo espacio que esta norma destina a favor de los veteranos.

El Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** anunció un salvamento parcial y una aclaración de voto sobre los fundamentos de la decisión relativos a la inconstitucionalidad de la expresión “en tanto que constituyen una población vulnerable y especial” del artículo 3° de la Ley 1979 de 2019. Su aclaración de voto tiene que ver con ciertos aspectos de la parte motiva que tienen que ver con la historia o verdad oficial y la aplicación de los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento.

En cuanto a su salvamento parcial de voto, el Magistrado Linares Cantillo destacó que la categoría “población vulnerable” no está definida exhaustivamente ni en la Constitución ni en el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, por lo que es un concepto con textura abierta que puede ser utilizado para referirse a gran variedad de grupos humanos. En consecuencia tanto el Legislador como el juez constitucional gozan de gran amplitud para su aplicación, sujeto a los derechos fundamentales; la construcción del concepto es más un ejercicio propio del lenguaje que del control jurisdiccional. Evidencia de esto se encuentra en la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la que se han identificado más de 27 asignaciones de la categoría “vulnerable” a grupos humanos bastante heterogéneos entre sí, diversos en su composición y de sustrato bien distinto. Estos 27 usos por parte de la Corte, a pesar de que no han sido objeto de un juicio estricto de igualdad, ni de un control estricto a partir de criterios derivados de la doctrina internacional, como se ha hecho en el presente caso, son prima facie adecuados, pues se cobijan en la holgura que confiere una categoría no restringida en alguna norma superior vinculante. Este mismo criterio de amplitud ha debido aplicarse a la prescripción legislativa del artículo 3° de la Ley 1979 que se ha declarado inexecutable.

El Magistrado Linares Cantillo hizo énfasis en que el principio de igualdad y la igualdad material que del mismo deriva, no dependen de etiquetas o calificaciones. En efecto, a pesar de que un grupo social no sea denominado de una determinada manera por una autoridad, puede y debe ser beneficiario de acciones positivas de igualación, en atención a eventuales situaciones de

debilidad, discriminación o marginación; por el contrario, un grupo calificado como vulnerable, pero respecto del cual no se verifica una situación de discriminación o una afectación especial, no deberá ser tratado de manera distinta, pues la calificación en sí misma considerada no es la que obliga al tratamiento especial.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó su voto frente a la declaración de inconstitucionalidad parcial del artículo 3 de la Ley 1979 de 2010. El magistrado **ROJAS RÍOS** consideró que existen algunos grupos de veteranos que han sido considerados como vulnerables. Además, el magistrado **ROJAS RÍOS** anunció una aclaración de voto en relación con la declaración de inexecutable del artículo 9 de la Ley 1979 de 2019.

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó su voto en relación con la declaración de inexecutable del artículo 6 de la Ley 1979 de 2019. En su concepto, la Corte ha debido proferir una decisión inhibitoria en relación con el cargo formulado contra ese artículo. De otro lado, el magistrado **IBÁÑEZ NAJAR** anunció la presentación de una aclaración de voto en relación con la declaración de inconstitucionalidad parcial del artículo 3 de la Ley 1979 de 2010.