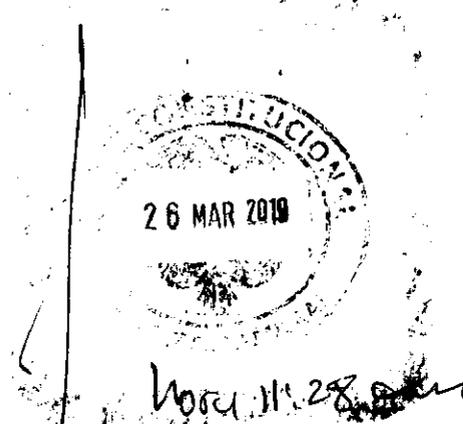


Honorables Magistrados de la
CORTE CONSTITUCIONAL
(Reparto)
E. S. D.

D-13170
dc



Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 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".

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS identificado con la cédula de ciudadanía N°13.470.922, expedida en Cúcuta - Norte de Santander, **GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía N°18.125.288, expedida en Mocoa-Putumayo, **NESTOR IVÁN JAVIER OSUNA PATIÑO** identificado con la cédula de ciudadanía N°79.294.343, expedida en Bogotá, D.C. y **GUSTAVO GARCIA FIGUEROA** identificado con la cédula de ciudadanía N°12.754.837, expedida en Pasto-Nariño, ciudadanos colombianos, domiciliados en Bogotá, respetuosamente nos dirigimos a Ustedes en ejercicio de nuestros derechos y deberes establecidos en los artículos 40.6, 95.5, 241.4 y 242.1 de la Constitución vigente, con el fin de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad y demandar la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del artículo 208 de la ley 1448 de 2011, por cuanto ese apartado contraría la Constitución vigente en varias disposiciones de los actos legislativos 1 y 2 de 2017, así como en los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 del texto original, tal como se sustentará en este escrito.

Par dar cumplimiento a los requisitos establecidos por el Decreto-ley 2067 de 1991, a continuación se transcribe literalmente la norma demandada y se mencionan las disposiciones constitucionales infringidas. Posteriormente se desarrolla el concepto de la violación.

De manera preliminar se aclara que la Corte Constitucional es competente para conocer sobre los reproches de constitucionalidad que se formulan en contra del artículo 208 de la Ley 1148 de 2011, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, que le atribuye competencia para "[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

I. DISPOSICIÓN LEGAL DEMANDADA

En esta demanda se solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del apartado subrayado del artículo 208 de la ley 1448 de 2011, que se transcribe a continuación:

"LEY 1448 DE 2011

(Junio 10)

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

El Congreso de la República

Decreta:

[...]

Artículo 208. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación **y tendrá una vigencia de diez (10) años**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2º. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma”.

Tal como puede apreciarse, el enunciado cuya inconstitucionalidad se demanda establece un límite temporal a la vigencia de la ley de víctimas, en virtud de la cual la misma dejará de regir al cumplirse diez años de su promulgación, lapso que ya está próximo.¹ La pérdida de vigencia de esta ley, tal como se sustentará en esta demanda, resulta contraria al marco constitucional de la paz establecido en los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017, así como a la interpretación que a partir de esos Actos se impone para los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Constitución.

¹ La ley 1448 de 2011 se publicó en el Diario Oficial N° 48.096, de 10 de junio de 2011.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar como normas constitucionales vulneradas, tal como se acaba de mencionar, las establecidas en los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017, así como en los preceptos de los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Constitución, tal como a continuación se enunciará.

Los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017 sentaron las bases constitucionales de la implementación del Acuerdo de Paz celebrado entre el Estado colombiano y las antiguas Farc-EP, y en ese marco ordenaron la perdurabilidad de todo el andamiaje institucional de la protección a las víctimas del conflicto armado, con disposiciones explícitas que imponen su vigencia. Aunque la disposición acusada de la ley 1448 de 2011 vulnera todo el contenido de esos Actos Legislativos, que establecen un sistema integral de protección, se transcribirán a continuación solamente aquellas disposiciones que permiten apreciar, con mayor claridad, la contradicción que se presentaría entre esas normas y la pérdida de vigencia de la ley de víctimas.

En efecto, los siguientes apartados de los artículos transitorios 1º y 18º del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017 permiten apreciar la integralidad y la necesaria permanencia de un sistema de protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, que es precisamente el objeto de la ley 1448 de 2011:

“Artículo transitorio 1º. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

“El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario;

del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

“El Sistema es integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

“El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparatoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. [...]

“Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. [...]”

“Artículo transitorio 18°. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional [...]”.

Por su parte, el Acto Legislativo 2 de 2017 establece de modo explícito la necesidad de integrar, interpretar y mantener el ordenamiento jurídico colombiano de modo que se pueda implementar adecuadamente el Acuerdo Final de Paz, en los siguientes términos:

“Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

“Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

“Artículo 2. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”.

De conformidad con estos preceptos constitucionales introducidos en el año 2017, las disposiciones constitucionales que a continuación se mencionarán deben también interpretarse con la finalidad de preservar los contenidos, compromisos, principios y espíritu del Acuerdo Final, que siempre tuvo en su núcleo y en su mira la protección y reparación de las víctimas del conflicto armado. Por ello, estas normas constitucionales se invocan como infringidas por la disposición acusada, bajo el entendido de que la pérdida de vigencia de la ley 1448 de 2011, sin que otra norma la reemplace o sin que haya culminado la implementación de ese Acuerdo, contraría los fines del Estado y desconoce varios derechos fundamentales de las víctimas.

En efecto, el artículo 2º de la Constitución, al establecer como fines esenciales del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”, permite deducir que no es posible dejar que expire en el ordenamiento jurídico el principal instrumento legal

que existe para la protección y reparación de los derechos de las víctimas, como lo es la ley 1448 de 2011. De igual modo, el propio artículo 2º de la Constitución establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus “derechos y libertades”, dentro de los cuales tienen enorme relieve los derechos de las víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos, con ocasión del conflicto armado interno.

En esa misma línea de argumentación, cabe invocar los artículos 5 y 13 de la Constitución, el primero de los cuales establece la primacía de los derechos de las personas, mientras el segundo, al establecer el derecho a la igualdad, prohíbe todo tipo de discriminación y ordena al Estado tomar medidas en favor de grupos marginados o discriminados, como lo han sido las víctimas del conflicto armado, por los propios hechos victimizantes.

Es evidente también que la pérdida de vigencia de la ley 1448 de 2011 contradiría la letra y el espíritu del artículo 22 de la Constitución, en virtud del cual “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Recuérdese que la ley de víctimas, interpretada a la luz de este marco constitucional remozado con las reformas de 2017, es un instrumento nuclear de la implementación de la paz estable y duradera que tiene ahora soporte constitucional, con reconocimiento de los derechos de las víctimas y compromiso estatal para su reparación integral.

Por último, la invocación de los artículos 60 y 64 de la Constitución como vulnerados con el fin de la vigencia de la ley 1448 de 2011 se impone en cuanto esta ley contiene las más importantes normas del ordenamiento nacional sobre restitución de tierras a la población despojada de las mismas, y por tanto, su supresión chocaría con la obligación estatal de promover “de acuerdo con la ley”, el acceso a la propiedad (artículo 60), y con el deber estatal, contenido en el artículo 64, de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

A continuación se presentarán las razones por las cuales la disposición demandada es contraria a la normativa constitucional invocada en el apartado anterior. Para ello, luego de una breve introducción, se pondrá en evidencia, en primer lugar, que la proyección de la disposición demandada sobre todo el sistema de la ley 1448 de 2011 dejaría desprovistos de

protección, de modo estructural, los derechos de las víctimas del conflicto. En segundo lugar, se demostrará que se presentan aquí los supuestos de una inconstitucionalidad sobreviniente que la Corte Constitucional está llamada a remediar.

1. Introducción.

Tal como se ha mencionado, la norma demandada contiene la cláusula de vigencia temporal de la ley 1448 de 2011, contenida en su artículo 208. El siguiente contexto permite apreciar las razones por las cuales esa expiración de vigencia resulta contraria a la Constitución:

1. Colombia ha sufrido un conflicto armado por más de 50 años, que ha traído consigo la victimización de más de 8 millones de compatriotas. Estas personas han sufrido vulneraciones graves en sus derechos humanos básicos, pero también han sido objeto de protección estatal, en especial a partir de la Sentencia de la Corte Constitucional T-25 de 2004, cuyo cumplimiento sigue verificando la Corte, y que fue una de las fuentes de inspiración de la ley 1448 de 2011.
2. Esta ley tiene por objeto, según lo dispone su artículo primero, "establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales".
3. El artículo 3º de esa ley define como víctimas a "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno".
4. La ley 1448 establece un sistema complejo de atención, restablecimiento y reparación para las víctimas, así como de recuperación de la verdad para ellas mismas y para toda la sociedad. Forman parte de ese sistema el Centro Nacional de Memoria Histórica,

la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Si la vigencia de la ley se agota al décimo aniversario de su promulgación, en ese momento dejarán de existir estas instituciones, lo cual, sin duda, acarrearía un grave desconocimiento de los derechos de las víctimas, así como la regresión en una materia constitucionalmente prohibida y el abandono súbito de las políticas públicas que esas entidades vienen adelantando.

5. El Centro Nacional de Memoria Histórica tiene como misión reconstruir la memoria del conflicto armado colombiano y así contribuye a la reparación integral y al derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto. Ese Centro maneja el Museo Nacional de la Memoria y los Archivos de Derechos Humanos y de Memoria Indígena, que se han venido construyendo con la colaboración permanente de las víctimas, lo que, de por sí, ha tenido efecto reparador. Además de lo anterior, el Centro Nacional de Memoria Histórica contribuye a la generación de garantías de no repetición mediante la implementación de una pedagogía social que tiene en cuenta los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado y que a partir de ese reconocimiento histórico, promueve el respeto de los derechos humanos y de la convivencia pacífica. En esa misma línea de acción, el Centro mantiene una estrategia de capacitación a funcionarios públicos sobre respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

6. La Unidad de Restitución de Tierras, por su parte, atiende a las víctimas de abandono y de despojo, mediante la gestión administrativa para la restitución de sus tierras y territorios y la realización efectiva de sus derechos sobre los mismos. Dentro de esa misión, tiene la obligación de elaborar un censo catastral actualizado y completo de tierras despojadas y abandonadas y presentarlas en los procesos judiciales de restitución de tierras, jurisdicción ante la cual, por lo demás, tramita los procesos de restitución a nombre de las víctimas de despojo.

7. No está de más poner de presente que ley 1448 de 2011 es la fuente normativa de los procesos administrativos y judiciales de restitución

de tierras para personas que fueron despojadas de las mismas con ocasión del conflicto armado. En desarrollo de esa normativa están en curso numerosos trámites y procesos que han comenzado a dar frutos en esta sensible materia, pero que no es previsible que hayan concluido todos en el año 2021.

8. La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, por su parte, tiene asignadas varias funciones entre las que sobresale la indemnización administrativa de las víctimas del conflicto. De los más de 8 millones de víctimas censadas, hasta la actualidad se han beneficiado con medidas de indemnización unas 900.000, pero aún falta resolver esa situación para más de siete millones de compatriotas, lo cual, sin duda, requerirá un lapso superior a junio de 2021.
9. La expiración de la vigencia de la ley dejaría a las víctimas a merced de la oferta social del Estado, sin ningún mecanismo propio que garantizara las medidas de asistencia, acceso a educación, salud, generación de ingresos, seguridad alimentaria, vivienda y reunificación familiar, en los cuales ha insistido persistentemente la Corte Constitucional en la sentencia T-25 de 2004 y en los autos de seguimiento a la misma.
10. De igual modo, solo mediante la vigencia de esta ley existe la posibilidad de cumplir con los decretos-ley étnicos, así que su pérdida de vigencia implicaría que no se podría continuar con la reparación de las comunidades étnicas que hoy constituyen alrededor del 40% del registro colectivo de víctimas, y más del 30% del registro individual.
11. Tampoco podría cumplirse con los planes de reparación colectiva, respecto de los cuales aún no se ha llegado a decretar indemnizaciones, pero respecto de los cuales, en la actualidad hay más de 360 sujetos colectivos étnicos que están en ruta de formulación del plan.
12. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera planteó la pertinencia de modificar en algunos aspectos la ley 1448 de 2011 con la finalidad de adaptarla a la realidad del *pos-acuerdo*. Tales modificaciones le corresponderá evaluarlas e introducirlas al Congreso de la República, mediante su atribución de legislador ordinario. Sin embargo, el Acuerdo Final parte del presupuesto de que tal ley podrá modificarse para mejorarse, pero

no de que su vigencia quede extinguida en virtud de unas previsiones que se tomaron años atrás, cuando las coordenadas constitucionales eran diferentes.

13. Con la expedición de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, el Congreso de la República, en su función de constituyente derivado, creó un nuevo marco constitucional, distinto al que sirvió en su momento para la expedición de la ley 1448 de 2011. Este nuevo marco alude a la necesidad de permanencia e integralidad de las medidas de atención, reparación y protección de las víctimas del conflicto.

2. Proyección de la norma demandada hacia toda la ley 1448 de 2011 y afectación de la estructura constitucional de reparación a víctimas. Necesidad de su permanencia para superar el estado de cosas inconstitucional declarado desde la Sentencia T-25 de 2004.

La disposición demandada está contenida en el artículo 208 de la ley 1448 de 2011, pero su espectro normativo se proyecta a todo ese instrumento legal, pues si se llega a la fecha allí prevista sin que se declare la inconstitucionalidad que aquí se demanda, esto es, si se cumple el décimo aniversario de la promulgación de la ley sin que se haya eliminado o modificado esa cláusula de temporalidad, toda la ley perderá de modo súbito e irremediable su vigencia.

Por tanto, es pertinente poner de manifiesto, al menos de modo sucinto, que esta ley es el instrumento más importante del Estado para la atención, protección y reparación de las víctimas del conflicto armado, y que a partir de su entrada en vigencia se ha construido un andamiaje institucional de atención a las víctimas que sólo podrá extinguirse, o bien cuando sea remplazado por el legislador por otro mejor adaptado a las circunstancias presentes, o bien cuando se haya logrado ya la reparación integral de las víctimas del conflicto y se haya consolidado la paz “estable y duradera” que, prefigurada desde el artículo 22 de la Constitución en 1991, vino a constitucionalizarse en el año 2017 con los elementos de perdurabilidad, integralidad y necesidad que se han mencionado líneas atrás en este escrito.

Por lo demás, la ley 1448 de 2011 ha sido la respuesta estatal más importante frente al “estado de cosas inconstitucional” decretado por la

Corte Constitucional en la sentencia T-25 de 2004, el cual persiste en varios de sus aspectos, a pesar de los avances que se han evidenciado en esa situación. De ello dan cuenta los múltiples autos de seguimiento expedidos año tras año por la propia Corte Constitucional, en los cuales se puede apreciar, sin necesidad de esfuerzos argumentativos, que buena parte de los logros en la protección de los derechos de las víctimas del conflicto se debe a la institucionalidad creada precisamente con la ley 1448 de 2011, y que su desaparición del ordenamiento jurídico acarrearía un retroceso y abandono de las políticas públicas que se han construido al hilo de esa importante sentencia. El fin de la vigencia de la ley 1448 de 2011, sin que se haya superado plenamente el estado de cosas inconstitucional mencionado es, entonces, un atentado a los derechos fundamentales de las víctimas, en especial las de desplazamiento forzado, y ello permite apreciar la gruesa inconstitucionalidad de su desaparición jurídica.

Ahora bien, uno de los elementos esenciales de esta ley frente al ordenamiento jurídico del posconflicto y la reconciliación nacional, es no solamente que consagra el marco jurídico básico de la definición de víctima, en el caso de los civiles y terceros afectados, sino que además determina el régimen aplicable en el caso de las víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública y a los grupos armados organizados al margen de la Ley, así como las exclusiones correspondientes en los casos de los grupos terroristas y/o de delincuencia común.

Este marco involucra no solamente los principios de la política pública de reparación y atención a víctimas, sino los derechos, obligaciones, sistema nacional de registro e identificación de víctimas del conflicto, y resultó fundamental en la sucesiva definición de los instrumentos técnicos, académicos y normativos para la construcción, elaboración e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; la ley en sí misma constituyó, en su momento, el avance más importante en la historia de Colombia en el camino de la reconciliación y reconocimiento de los derechos de las víctimas de un conflicto interno que ha socavado por décadas los cimientos más profundos de la sociedad colombiana.

De igual modo, la ley 1448 estableció un sistema de restitución de tierras para personas que hubieran sufrido despojo de las mismas, con procedimientos administrativos y judiciales específicos para esos efectos, el cual está en funcionamiento y ha dado sus primeros frutos, pero no ha llegado a tal punto que pueda prescindirse del mismo, como quiera que la mayor parte de los procesos judiciales iniciados con fundamento en las

normas allí previstas aún están en curso. Por lo demás, los beneficios del Acuerdo de Paz han incrementado las posibilidades de retorno de la población a sus lugares de origen, lo que ha originado nuevas demandas de restitución de tierras, de modo que cada día se inician trámites administrativos y judiciales al amparo de la ley 1448 de 2011, que sigue siendo el instrumento jurídico central de esta política de restitución.

3. INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA.

Cuando entre los años 2010 y 2011 se discutió y aprobó la ley de víctimas, se actuó de conformidad con las bases constitucionales vigentes en ese entonces, y así pudo considerarse que la programación de una vigencia temporal de las políticas públicas allí establecidas, por diez años, era armónica con las normas superiores y suficiente para lograr la reparación integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado, a lo cual se agregó, dada la naturaleza transicional de todos los mecanismos allí previstos, que le era inherente una delimitación temporal de su vigencia.

El propósito del Congreso de la República fue poner en marcha un andamiaje jurídico e institucional que permitiera superar, entre otras cosas, el estado de cosas inconstitucional que había decretado la Corte Constitucional desde la sentencia T-25 de 2004, así como avanzar de manera ostensible en la reparación a las víctimas del conflicto, asunto en el que evidentemente se registran logros importantes, pero lo cierto es que no se ha superado el estado de cosas inconstitucional, y por otra parte, los compromisos estatales derivados de la constitucionalización del Acuerdo Final de Paz hacen constitucionalmente imposible, para el año 2021, extinguir ese andamiaje.

Es pertinente anotar que el texto original del proyecto que vendría a convertirse en la ley 1448 de 2011 preveía una vigencia temporal de quince años,² y no de diez como finalmente se aprobó, y que la discusión parlamentaria sobre la temporalidad de la ley giró en torno al plazo que se consideraba necesario para cumplir cabalmente con la atención y reparación de los derechos de las víctimas, y no la de un término que tuviera una justificación por sí mismo.

Por lo demás, en el año 2011 no existía ningún mandato constitucional que obligara a mantener vigente un sistema integral de protección y reparación

² Artículo 124 del proyecto original, publicado en la Gaceta del Congreso 692, de 27 de septiembre de 2010.

de las víctimas hasta cuando se logran unas condiciones estables y duraderas de paz, como vino a establecerse en las reformas introducidas principalmente en los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017. Así que, en la actualidad, la cláusula de vigencia temporal de la ley, sin más factores de delimitación que el paso del tiempo, ha devenido en un atentado contra la Constitución, como quiera que acarrea la eliminación de toda una política pública de atención y reparación a las víctimas, asunto que el Estado colombiano no puede desconocer.

Bien es cierto que el legislador tiene atribución suficiente para introducir no sólo una mejora sustancial a la ley 1448 de 2011, y en ese orden de ideas, puede establecer una nueva regla de vigencia que garantice que los mandatos constitucionales transicionales se realicen en los términos de esa nueva regulación legal. Lo que el Estado no puede permitir, si se trata de respetar la Constitución, es que el simple paso del tiempo extinga el más importante instrumento de protección de derechos de las víctimas con que se cuenta en la actualidad, el cual se integra, como bien lo establece el Acto Legislativo 1 de 2017, a los otros mecanismos pactados en el Acuerdo Final de Paz, como la JEP, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Es por ello que la cláusula de temporalidad contenida en el artículo 208 de la ley 1448 de 2011 adolece de una inconstitucionalidad sobrevenida, que la Corte Constitucional debe declarar.

Es pertinente traer a colación que en los años recientes se han presentado ante el Congreso de la República dos proyectos de ley sobre víctimas, pero ninguno de ellos ha tenido aprobación por el órgano parlamentario. El primero de ellos es el proyecto "011-2018 Cámara", que luego de su presentación fue retirado, y el segundo es el "131 de 2018 Senado", que fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, pero hasta la fecha no ha avanzado más en su trámite parlamentario.

A este respecto, se cuenta con un importante precedente jurisprudencial en el que la Corte Constitucional sentó su doctrina sobre la vigencia temporal de las medidas de justicia transicional, a lo cual procedió con ocasión de una de las prórrogas a la vigencia de la ley de justicia y paz. Según el alto Tribunal, dado que las medidas transicionales buscan superar una situación de vulneraciones masivas de derechos humanos, entonces deben permanecer vigentes hasta cuando se logre ese cometido, y sus prórrogas se imponen. El siguiente extracto ilustra suficientemente esa línea jurisprudencial:

“De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el carácter transicional de una medida no implica necesariamente su restricción temporal a un término inmodificable, sino que la misma tiene por objeto el establecimiento de procesos de transformación social y política profunda [...] para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala [...]

“De manera que, la transitoriedad no implica el establecimiento de términos rígidos de aplicación temporal, sino la finalidad del proceso de lograr una transformación social para dar solución a graves violaciones a los derechos humanos. En este sentido, en múltiples procesos de justicia transicional en el mundo no se han establecido plazos concretos de aplicación, sino que los mismos dependen de condiciones materiales como el logro de la reconciliación [...]

“En Colombia, mientras subsista el conflicto armado no se pueden excluir las medidas para el logro de la paz, siempre y cuando las mismas cumplan con los parámetros necesarios para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

“[...] El legislador tiene la facultad de expedir normas en materia de justicia transicional³, para lo cual puede crear nuevos modelos o prorrogar los ya existentes como sucedió con la Ley 104 de 1993” (subrayados y cursivas fuera del original).⁴

Ahora bien, cabe recordar a estos efectos que el 24 de noviembre de 2016 se firmó, en el teatro Colón de Bogotá, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Estado colombiano y las Farc-EP. Esto permitió el hecho de reconciliación más importante en nuestro país, como lo fue la desmovilización y entrega de armas del grupo organizado al margen de la ley con mayor incidencia en la historia de la violencia en Colombia. Se dio así un paso trascendental en la terminación del conflicto armado y la consolidación de la paz en Colombia.

La implementación del Acuerdo exigió la estructuración de un marco constitucional que estableció las condiciones para su éxito y la estabilidad de la paz pactada. Ello implicó que las diferentes ramas del poder público debieran integrar sus potestades para garantizar la entrada en vigencia de

³ Sentencia de la Corte Constitucional C-253A de 2012.

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-694 de 2015.

nuevas normas de distintas índoles y categorías que aseguraran las modificaciones necesarias para el éxito del acuerdo, al tiempo que protegían los pilares fundamentales del régimen constitucional. Así, el Congreso de la República expidió, entre otras, dos normas fundamentales del ordenamiento superior como lo son los actos legislativos 1 y 2 de 2017, el primero de los cuales creó un sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y No (del cual forma parte la ley 1448 de 2011), mientras el segundo otorga estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final. Por su parte, la Corte Constitucional examinó y avaló la exequibilidad de esas enmiendas constitucionales.

El acto legislativo 1 de 2017 está inspirado en el punto quinto del Acuerdo Final, sobre las víctimas del conflicto, cuyo eje fundamental es el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición, que es integral, en la medida en que no puede ser entendido desde el punto de vista de uno solo de sus componentes, sino por el contrario involucra una serie de instituciones, disposiciones, medidas y normas que constituyen un todo indisoluble que debe trabajar en armonía y sincronía para que pueda mantener los ejes fundamentales de este punto del acuerdo como lo son los siguientes:

- 1. El reconocimiento de las víctimas.*
- 2. El reconocimiento de responsabilidad.*
- 3. La Satisfacción de los derechos de las víctimas.*
- 4. La participación de las víctimas.*
- 5. El esclarecimiento de la verdad.*
- 6. La reparación de las víctimas.*
- 7. Las garantías de protección y seguridad.*
- 8. La garantía de no repetición.*
- 9. El principio de reconciliación.*
- 10. Un enfoque de derechos⁵.*

Por otra parte, el acto legislativo 02 de 2017 viene a completar esta nueva arquitectura constitucional, e impone por un término específico de tres periodos presidenciales completos, la obligación del Estado colombiano, sus instituciones y autoridades de cumplir de buena fe lo acordado, lo que sin duda toca a todos los elementos que tengan que ver con la implementación del mismo, y por lo tanto, aunado con el SIVJRNR, insertan

⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Página 124

un nuevo referente constitucional que hace incompatible la norma demandada con la Constitución.

Esta incompatibilidad de la extinción de la ley 1448 de 2011 frente al sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición se deriva del principio de integralidad contenido en el A. L. 1 de 2017, que establece que ese sistema integral está compuesto por cinco elementos, como lo son:

1. La Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.
2. La Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.
3. La Jurisdicción especial para la paz.
4. Las medidas de reparación integral para la construcción de paz.
5. Las garantías de no repetición.

Es así claro que las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición forman parte de ese sistema integral, que debe permanecer hasta el año 2030, y por tanto la institucionalidad establecida en la ley 1448 de 2011 debe mantenerse, ciertamente con un esfuerzo de armonización ante las nuevas exigencias de estas enmiendas constitucionales, pero mientras el legislador procede a ello, al menos en su configuración actual.

Es además evidente que el Acto Legislativo 2 de 2017 le otorgó estabilidad y especial rigidez a las normas y políticas públicas que desarrollen el Acuerdo Final de Paz, no sólo al haber establecido su vigencia hasta el año 2030, sino también al haber dispuesto que los contenidos de ese Acuerdo referidos a derechos fundamentales, como lo son los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, son, “obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”. Es dable inferir entonces, de este texto constitucional, que el desarrollo y validez de la ley 1448 de 2011, como norma de protección de los derechos de las víctimas del conflicto, tiene que ser interpretada a la luz de esa norma de permanencia e integralidad, y por tanto el fin de su vigencia, antes programado para el año 2021, ha devenido inconstitucional.

Adicionalmente, el párrafo siguiente de ese mismo Acto Legislativo 2 de 2017 dispone lo siguiente:

“Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Salta a la vista que la decisión constitucional contenida en el párrafo transcrito es la de darle estabilidad, fijeza y coherencia a “la integralidad de lo acordado”, dentro de lo cual, con especial relieve, está la protección de las víctimas, cuyo marco legal está contenido, precisamente, en la ley 1448 de 2011, la cual, a la luz de estas nuevas disposiciones constitucionales, debe mantenerse entonces hasta cuando se realice plenamente la implementación del Acuerdo Final.

No debe olvidarse que la ley 1448 de 2011, a pesar de ser anterior en el tiempo al Acuerdo Final, constituye el avance más importante en la historia de Colombia frente a medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, razón por la cual se enmarca claramente dentro de los mecanismos que el acuerdo prevé necesario fortalecer y “preservar”. Es cierto que el legislador tiene plena atribución para introducirle modificaciones a esta ley o para ampliar, según su criterio, su plazo de vigencia. Pero ante su silencio, le corresponde a la Corte Constitucional, mediante la herramienta de la declaratoria de inconstitucionalidad, “preservar” la institucionalidad creada en la ley 1448 de 2011 hasta cuando su objetivo haya sido cumplido, pues así lo impone la Constitución vigente, tal como se ha expuesto en este escrito.

IV. PRETENSIÓN

Esta demanda cumple con los requisitos formales de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, como quiera que la argumentación está expuesta de modo comprensible y suficiente, lo que permite apreciar que los cargos apuntan a la vulneración cierta de por lo menos dos normas constitucionales por parte de las disposiciones impugnadas, por tachas específicas de inconstitucionalidad que debe resolver la Corte Constitucional.

De conformidad con lo expuesto, el aparte acusado del artículo 208 de la ley 1448 de 2011 es violatorio de los Actos legislativos 1 y 2 de 2017 y de

los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Constitución Política, por cuanto al finalizar la vigencia de la ley de víctimas, desaparecerá todo el andamiaje institucional, jurídico y de protección que ha venido protegiendo a las más de 8 millones de víctimas del conflicto armado colombiano, lo que hará inoperantes las normas constitucionales invocadas, que exigen al Estado colombiano mantener una política vigente, adecuada y suficiente para proteger y reparar los derechos de las víctimas del conflicto. La pérdida de vigencia y la inoperancia del sistema que derivaría de la expiración de la vigencia de la ley 1448 de 2011 sería no sólo el desconocimiento del marco constitucional del posconflicto, sino la perpetuación del estado de cosas inconstitucional identificado por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-25 de 2004. En consecuencia, la expulsión de esa cláusula de temporalidad de la ley 1448 de 2011 es necesaria para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución.

Honorables Magistradas y Magistrados, la construcción de la Paz ha sido una lucha histórica de todo el pueblo colombiano, por eso, el sustento de esta acción no solamente se soporta sobre los argumentos jurídicos y cargos atrás sustentados, sino también en la necesidad histórica de cumplir con el mandato primigenio del constituyente de 1991 de buscar, dentro de la institucionalidad y los principios democráticos, la consolidación de este derecho y deber consagrado expresamente en el artículo 22 de nuestro estatuto fundamental.

Es por ello que como ciudadanos nos dirigimos ante Ustedes para solicitar que se declare la inexequibilidad de la expresión “y tendrá una vigencia por diez años”, contenida en el artículo 208 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”.

V. SOLICITUD DE AUDIENCIA

En virtud de lo establecido en el artículo 12 del D. L. 2067 de 1991, con el mayor respeto nos permitimos solicitarle a la H. Corte Constitucional que convoque a los demandantes y a los representantes de las Asociaciones de Víctimas que a bien tenga, en el momento procesal oportuno, para que se adelante una audiencia pública en la cual se le permita a los convocados responderle directamente a la Corte las preguntas que considere convenientes para profundizar en los argumentos expuestos en esta demanda o para aclarar hechos relevantes para tomar la decisión.

VI. NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones en la Calle 54 N 4A-72 de la ciudad de Bogotá.
Correo electrónico gustavogarcia083@gmail.com Teléfono Celular No.
301-5865005.

Atentamente,



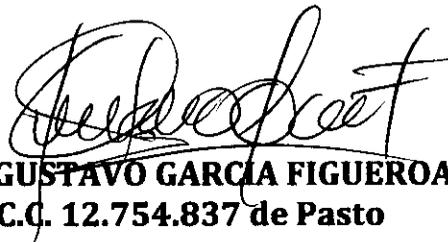
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTO
C.C. 13.470.922 de Cúcuta



GUILLERMO ABEL RIVERA FLOREZ
C.C. 18.125.288 de Mocoa



NESTOR IVAN JAVIER OSUNA PATIÑO
C.C. 79.294.343 de Bogotá



GUSTAVO GARCIA FIGUEROA
C.C. 12.754.837 de Pasto

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA**

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Guillermo Abel Rivera Florez quien se
Identificó con la C.C. No. 18125288 de Mocoa
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 26 marzo 2019

Quien Firma _____

Quien recibe=Secretaría General

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General
**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y
RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA**

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional,
por Juan Fernando Cristo Busto quien se
Identificó con la C.C. No. 13470922 de Cúcuta
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 26 marzo 2019

Quien Firma _____

Quien recibe=Secretaría General