

D-9663

Bogotá D.C., Mayo de 2013

Honorables Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional
Sala Plena
Bogotá

hora 3:40 pm

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA, Director, **FERNANDO BARBERI GÓMEZ**, Coordinador Académico, **CLARA LEONOR RAMÍREZ GÓMEZ** y **FERNANDO VARGAS VALENCIA**, Investigadores del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado; **MARCO ROMERO SILVA**, Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES; identificados como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, en nuestra condición de ciudadanos y ciudadanas en ejercicio y actuando en nombre de las entidades que representamos, así como también en nombre propio, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política, en el decreto reglamentario 2067 de 1991 y en el Acuerdo 05 de 1992 de la H. Corte Constitucional, presentamos ante este despacho judicial **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra algunos apartes 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"*.

1. Normas demandadas.

La presente demanda se dirige contra los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011, y complementariamente contra los artículos 9 (parcial) y 10 (parcial), normas y apartados que se transcriben y destacan a continuación:

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"



ARTÍCULO 9º. 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 3º 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 las derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3º 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 este 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 3º de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas.

En las 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, impasibilidad de pago a 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.

...

TÍTULO IV REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

...

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.

2. Normas constitucionales violadas y razones de la vulneración

Es preciso señalar a la Honorable Corte Constitucional que las disposiciones censuradas constituyen un bloque de normas que aplicadas en su conjunto, desde la perspectiva de su ubicación dentro del Título IV que trata sobre medidas de **reparación**, devienen en la reducción sustancial y significativa del alcance de este derecho constitucional (reparación integral a la luz del artículo 250 de la Constitución Nacional), y en relación con los artículos 9 y 10 de la ley 1448 de 2011, constituyen un *contenido normativo complejo* que establece la imposición de la confusión de medidas de asistencia humanitaria, acciones afirmativas y servicios sociales, con medidas de reparación con lo cual se quebrantan los artículos 1, 2, 13 y 93 de la Constitución Política.

De esta manera será necesario abordar la argumentación mediante una agrupación temática que contribuya a un mejor desarrollo de los cargos y facilite su lectura y que dé cuenta de las implicaciones que en su conjunto tienen las disposiciones a la luz de la Carta. Con base en lo anterior, no se presentan ante la Honorable Corte Constitucional las disposiciones en su estricto orden dentro del cuerpo de la ley 1448 de 2011, sino que se agrupan en dos grandes ejes: los artículos 123, 124, 125, 127, en tanto pertenecientes al Capítulo IV (restitución de vivienda) del Título IV (Medidas de reparación), los 130 y 131 que componen el Capítulo VI (formación, generación de empleo y carrera administrativa) del mismo Título por un lado, y los efectos inconstitucionales que éstos tendrían en relación con el inciso 6 del artículo 9 y el inciso 2 del artículo 10 de la misma ley, por el otro.

2.1. Cargos contra los artículos 123, 124, 125, 127 130 y 131 – Medidas de reparación, acciones afirmativas y servicios sociales

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.

Dicha clasificación, por las razones que se expondrán en el apartado 2.2.5 de la presente demanda, al tenor de los artículos 9 y 10 de la ley en cuestión, ordena al operador jurídico considerarlas como medidas de reparación, para efectos de la tasación y descuento de la eventual condena de reparación de perjuicios en que el Estado incurrió para su provisión.

Si se analiza el artículo 123, denominado “*medidas de restitución en materia de vivienda*”, éste realmente confiere 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, en la normatividad sectorial**, lo cual es distinto al hecho de que las víctimas se encuentren en situación de vulnerabilidad manifiesta, puesto que ésta tiene una relación con los hechos victimizantes y no únicamente con el orden estructural de pobreza que impera en Colombia. Si bien el parágrafo 1º, establece un acceso preferente en cabeza de las mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas en situación de discapacidad desplazadas, y el parágrafo 2º un acceso preferente para las familias que retornen a los predios abandonados forzosamente, estas tan solo son prerrogativas de carácter afirmativo dentro de las medidas que siguen siendo de política social general, sin relación alguna con el deber de reparación que recae en el Estado y los victimarios.

Es importante destacar que la Corte Constitucional ha señalado con precisión que el subsidio de vivienda es una expresión de las políticas sociales generales que el Estado colombiano ha diseñado para responder a sus obligaciones de cara al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Así, en sentencia C-057 de 2012, afirma la Corte Constitucional lo siguiente:

“Los subsidios de vivienda se consideran jurisprudencialmente un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución. Sobre este derecho, la Corte ha dicho: El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no atorga a las personas,

*de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurran las condiciones que permitan que "el derecho adquiera una fuerza normativa directa"*¹.

En la misma sentencia, la Corte Constitucional señala que *"el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas y fue implementado en nuestra país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos"*².

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 soportar³, 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 toda el conglomerado social"*⁴. Como puede entreverse, la finalidad de las acciones afirmativas es alcanzar la igualdad material a la luz del artículo 13° de la Constitución Política que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es una disposición constitucional que *"resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados"*⁵.

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.

¹ Corte Constitucional, *Sentencia C-057 de 2010*, M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

² *Ib.*

³ 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.

⁴ Corte Constitucional, *Sentencia C-293 de 2012*, M. P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

⁵ *Ib.*

Ahora bien, la real naturaleza de las medidas para el acceso a la vivienda de las víctimas, se subraya en los artículos subsiguientes: 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 las provisiones especiales de la ley.

Por su parte, en el artículo 130 se anuncia el acceso de las víctimas a capacitación y a los planes de empleo urbano y rural, que habrán de formar parte del plan nacional para la atención y reparación de las víctimas. En torno a la capacitación, lo que el inciso primero establece constituye 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. Finalmente el artículo 131 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 público⁶.

De esta manera, se están confundiendo dos doctrinas constitucionales claramente diferenciadas por la reiterada jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, confusión que al recortar el alcance de los artículos 13 y 250 de la Constitución, como se ha dicho, se expresa como un quebrantamiento de la Norma Superior: 1) la del alcance de la *reparación integral* por daños antijurídicos y 2) la del alcance de las *acciones afirmativas desde la perspectiva de las "acciones de discriminación positiva"*.

2.1.1. Alcance constitucional de la reparación integral frente a violaciones a derechos humanos.

En el derecho internacional de los Derechos Humanos, vinculante en Colombia por conducto del artículo 93 de la Constitución Política, se han fijado estándares mínimos para la satisfacción del derecho a la reparación, criterios que deben guiar las acciones estatales, como los enunciados en el Conjunto de Principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁷:

⁶ En estos casos, la Corte Constitucional ha señalado los criterios de desempate como acciones de discriminación positiva. así, por ejemplo, en sentencias como la T-684A de 2011, la Corte determinó que el criterio de desempate en contratación administrativa en favor de la población discapacitada es una acción afirmativa de obligatorio cumplimiento para igualar la oportunidad de acceso al mercado laboral de personas con discapacidad.

⁷ 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.

"A. El derecho a la reparación

PRINCIPIO 31. DERECHOS Y DEBERES DIMANANTES DE LA OBLIGACIÓN DE REPARAR

Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor.

PRINCIPIO 32. PROCEDIMIENTOS DE REPARACIÓN

Tanta por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz, que incluirá las restricciones que a la prescripción impone el principio 23. En el ejercicio de dicho recurso, debe beneficiarse de una protección contra actos de intimidación y represalias. También pueden proporcionarse reparaciones mediante programas, basados en medidas legislativas o administrativas, financiados por fuentes nacionales o internacionales, dirigidos a individuos y a comunidades. Las víctimas y otros sectores de la sociedad civil deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de tales programas. Deben hacerse esfuerzos concertados para asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación. El ejercicio del derecho a obtener reparación comprende el acceso a los procedimientos internacionales y regionales aplicables.

PRINCIPIO 34. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO A OBTENER REPARACIÓN

El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional. En los casos de desapariciones forzadas, la familia de la víctima directa tiene el derecho imprescriptible a ser informada de la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido la identidad de los autores o se los haya encausado" (subraya fuera de texto).

Como se puede apreciar, esta conceptualización del derecho a la reparación de las víctimas establece deberes en cabeza del Estado y de los victimarios, el primero en su función de garante de los derechos humanos conculcados a las víctimas, los segundos en su condición de causantes y responsables de los daños y perjuicios sufridos.

Y si bien los principios avalan el establecimiento de programas de reparación a través de medidas legislativas o administrativas, su justificación y motivación constitucional difiere sustancialmente de la que sustenta, por ejemplo, los programas de asistencia social y las acciones afirmativas.

E/CN.4/Sub2/1997/20/Rev.1. Presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, actualizados por la experta independiente Diane Orentlicher, de acuerdo con informe E/CN.4/2005/102, presentado a la Comisión de Derechos Humanos)

Mientras que los últimos constituyen desarrollo de los fines esenciales del Estado y la satisfacción de derechos económicos, 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 (Art. 2º CP); en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a conocer la verdad, y a que se haga justicia (Art.1º CP); en el derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 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 (Art. 93 CP)”. Desde esta perspectiva el alcance de la reparación, como obligación de resarcimiento, es el del *restablecimiento de los derechos conculcados*.

Conforme a lo anterior, en cuanto a la potestad de configuración legislativa, en torno a la reparación integral de las víctimas, la Corte Constitucional ha reiterado lo sostenido en la sentencia C-916 de 2002 según lo cual:

“El ejercicio de tal potestad está también limitado por la Constitución y, por ello, la Carta ha trazado como fin orientador de la actividad de la Fiscalía General el ‘restablecimiento del derecho’, lo cual representa una protección plena de los derechos de las víctimas y perjudicados por el delito, lo cual comprende, entre otros, la indemnización integral de los daños materiales y morales causados por el ilícito.

*... la tendencia ha sido a reconocer el derecho de las víctimas a ser reparadas íntegramente, con el fin de restablecer las cosas a su estado inicial (restitutio in integrum), y cuando ello no es posible, a ser compensadas por los daños sufridos. Esta reparación incluye tanto daños materiales como morales. Comprende tradicionalmente el *damnum emergens*, el *lucrum cesans* y el *pretium doloris*, incluye la posibilidad de exigir intereses y se calcula en el momento de la expedición de la sentencia judicial.*

La reparación del daño ocasionado por el delito tiene como finalidad dejar a la víctima y a los perjudicados por el hecho punible en la situación más próxima a la que existía antes de la ocurrencia del mismo. De ahí que se haya establecido... que la indemnización ha de ser justa”.

2.1.2. Alcance de las “acciones de discriminación positiva”

La Corte Constitucional ha indicado que las acciones de discriminación positiva son una especie de las acciones afirmativas, cuyo origen se encuentra en la doctrina y la jurisprudencia de países como Estados Unidos

o Francia, donde grupos sociales históricamente marginados o discriminados, como la población negra o las mujeres, exigían procesos de democratización e igualdad. Estas acciones tenderían entonces a corregir fallas en el reconocimiento, representación política y distribución de activos en relación con sujetos sociales específicos y marginados del poder.

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional ha reiterado en sentencia C-765 de 2012 lo planteado en la ya citada sentencia C-293 de 2012: en el sentido de que *las acciones afirmativas, son un trato ventajoso que favorece a quienes se han visto tradicionalmente marginados o discriminados, y que su finalidad reviste un carácter social, cuál es garantizar la igualdad sustancial*⁸. En la misma sentencia la Corte señala que la doctrina y jurisprudencia de países como los señalados anteriormente,

*“han reconocido varios tipos de acción afirmativa, destacándose entre ellas las acciones de promoción o facilitación, y las llamadas acciones de discriminación positiva, que si bien en algunos casos se confunden con el concepto mismo de acción afirmativa, son en realidad una especie de esta última. Las acciones de discriminación positiva tienen lugar en un contexto de distribución y provisión de bienes públicos escasos, tales como puestos de trabajo, cargos públicos de alto nivel, cargos educativos o incluso, selección de contratistas del Estado”*⁹.

Como puede entreverse, las acciones afirmativas son las medidas institucionales que, en el marco de un Estado Social de Derecho, obligan al Estado a enderezar fallas estructurales que dan lugar a la desigualdad social y a la discriminación, particularmente histórica, de grupos sociales. Estas acciones impactan las violaciones que se producen al derecho a la igualdad de trato entre personas que pertenecen a la misma comunidad política.

Este imperativo de igualdad, contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política según el cual *“el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”*, obliga al Estado a asumir una opción programática, promocional, eficaz y contundente para responder a las distintas expresiones de la desigualdad, como herramienta para remover los obstáculos que se presentan a la llamada *“igualdad de oportunidades”*.

Este tipo de acciones se plantean desde una esfera de justicia mucho más amplia y estructural que la justicia correctiva inherente a toda medida de resarcimiento o reparación de daños, pero no puede confundirse con ésta. En tanto reacción a la discriminación de facto, las acciones afirmativas pueden catalogarse como formas de *discriminación inversa*. Según Nogueira Alcalá, *“la igualdad de oportunidades o la igualdad sustancial justifica las excepciones que debe experimentar la igualdad formal con vistas a eliminar los efectos de las discriminaciones del pasado o las disparidades de hechos*

⁸ Corte Constitucional, *Sentencia C-765 de 2012*, M. P., Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

⁹ *Ib.*

originados en la injusticia de la naturaleza, posibilitando acciones positivas o de discriminación inversa”¹⁰. En palabras de Bidart Campos,

“[e]n determinadas circunstancias que con suficiencia aprueben el test de la razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otros, si mediante esa “discriminación” se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitario que recae sobre aquellas personas que con la discriminación inversa se benefician. Se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado por el aludido relegamiento”¹¹.

El fundamento de este tipo de acciones u obligaciones es entonces, un ámbito de desigualdad estructural que deviene en situaciones de discriminación sobre grupos poblacionales históricamente vulnerados y que se encuentran en desventaja frente al resto de la sociedad. De esta manera, *“las llamadas acciones afirmativas fueron expresamente permitidas en la Carta para que el legislador pudiera, sin violar la igualdad, adoptar medidas en favor de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos que, por ello, se considerarían discriminadas”¹².*

2.2.3. Consecuencias constitucionales de la confusión o reemplazo de medidas

Como puede entreverse, si se usare la metáfora según la cual, la acción afirmativa y la reparación constituyeran cada una, una esfera, la convergencia de las mismas se puede presentar cuando el Estado realiza un cumplimiento simultáneo de ambas obligaciones en aquellos casos donde en un mismo sujeto convergen la condición de víctima y la de sujeto de especial protección constitucional. La convergencia, en dichos términos es plenamente válida. Si embargo, no resulta válido, reemplazar dicha convergencia con una yuxtaposición de las esferas mediante la *confusión o reemplazo de una obligación por la otra*.

Si la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, pretender *reparar* dicha gravedad y dichos daños con acciones afirmativas equivaldría a una medida no efectiva, ni plena, ni proporcional, ni adecuada, con lo cual se vulneran los estándares internacionales que constituyen el marco jurídico internacional aplicable en materia de reparaciones (pertenecientes al bloque de constitucionalidad por conducto del art. 93 Superior). Lo anterior, además, tiene implicaciones políticas en

¹⁰ Nogueira Alcalá, H., *El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas*, Santiago: AFDUC, 2006, p. 826.

¹¹ Bidart Campos, G. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Tomo 1. Buenos Aires, 1993. p. 388.

¹² Corte Constitucional, *Sentencia SU-389 de 2005*, M. P., Dr. Jaime Araujo Rentería.

relación con el alcance de la responsabilidad del Estado en el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Así, 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 al 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.

Desde una perspectiva filosófica, puede afirmarse que las *acciones afirmativas* se fundamentan en cierto consenso generalmente aceptado sobre la necesidad de corregir la desigualdad que azota a ciertos grupos sociales. Por el contrario, la reparación se fundamenta en un *débito* relacionado con la corrección de una falta o hecho injurioso. Dicho de otra manera, las acciones afirmativas se sustentan en la existencia de una *desigualdad*, mientras que la reparación (en el marco de violaciones a derechos humanos) se enmarca en una *injusticia*. Manuel Reyes Mate plantea la necesaria diferencia entre estos dos conceptos desde la perspectiva de la llamada *justicia anamnética* (aquella fundada en la memoria de graves vejámenes contra la dignidad humana): la desigualdad es susceptible de ser corregida mediante la redistribución de los bienes comunes lo cual, en principio, supone unas reglas procedimentales de *igualación imparcial* de las condiciones *presentes* o de los derechos de los miembros de una misma comunidad política frente a la cual, los demás se *solidarizan*: “la igualdad no se refiere a las personas sino a las cosas”¹³. La injusticia supone, en cambio, el quebrantamiento o la falta *pasada* que se realiza al otro en tanto *alteridad*, lo que da lugar a la *memoria* y al *debitum*: “*si debemos algo hay que repararlo «ad aequalitatem», es decir, integralmente: lo que se le dé tiene que ajustarse a lo que se debe*”¹⁴.

Desde esta misma perspectiva, según Reyes Mate, la injusticia presupone, a diferencia de la desigualdad, la *culpabilidad* o la *responsabilidad* de quien la produce o la hereda. Ello ratifica que las acciones del Estado derivadas de sus obligaciones sociales y de discriminación positiva del Estado “*son diferentes a las obligaciones derivadas del deber de reparar, el cual radica principalmente en cabeza de los perpetradores de los crímenes y subsidiariamente en el Estado*”¹⁵. Con base en lo anterior, hacer pasar acciones afirmativas por medidas de reparación, como lo hizo el legislador en las normas objeto de censura en la presente demanda, trae las siguientes

¹³ Reyes Mate, M.. *Tratado de la injusticia*. Barcelona: Anthropos, 2011, p. 93.

¹⁴ Ib.

¹⁵ Comisión Colombiana de Juristas. *Despojo de tierras campesinas y vulneración de los territorios ancestrales*. Bogotá: GIZ, 2011, p. 31.

consecuencias graves: 1) puede plantearse como una “*amnistía de la responsabilidad civil*” a quienes producen los daños inherentes a graves violaciones a los derechos humanos, y que quienes finalmente estarían financiando las acciones calificadas por el legislador como “reparadoras”, y por ende, asumiendo la responsabilidad sobre los daños, serían los ciudadanos y ciudadanas, a través de los impuestos; 2) se expresaría como un hecho del legislador contrario a los estándares internacionales sobre reparación, puesto que esta ley estaría facultando al Estado, y especialmente al Gobierno nacional, para que *reduzca* el cumplimiento de dos obligaciones diferentes a la realización de una misma prestación con lo cual estaría ofreciendo al acreedor de la obligación, el cumplimiento parcial de una de ellas, o lo que sería aún peor, el cumplimiento de una en detrimento de la otra (o lo que es lo mismo: señalarle al acreedor que tiene dos acreencias que ambas se satisfarán con una sola), lo cual no satisface los principios jurídicos según los cuales: a) “*Es necesario remitirse a la fuente para determinar cómo debe producirse el cumplimiento de la obligación así como a la naturaleza de la prestación*”¹⁶, b) El cumplimiento “*es el comportamiento del deudor concorde con el tenor de la obligación*”¹⁷, y c) “*El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser igual o mayor valor la ofrecida*” (Art. 1627 del Código Civil).

2.2.4. Complejidad de la confusión en contextos de conflicto armado interno

Si bien, la argumentación anterior ha abarcado situaciones de violaciones a normas del derecho internacional de los derechos humanos ha supuesto la relación de las normas legales con las de carácter superior en un plano hipotético o deontológico de inexistencia de disputas radical, sistemática y masivamente violentas que dan lugar a expresiones de conflicto armado interno. Sin embargo, la existencia de un conflicto armado interno (sustento fáctico que da lugar al objeto de la ley 1448 de 2011 a la luz de sus artículos 1 y 3), complejiza y agrava aún más la consecuencia constitucional de la confusión aquí abordada y demandada ante la Honorable Corte Constitucional. La existencia del Conflicto Armado Interno, impone un reforzamiento de las normas existentes sobre Derechos Humanos, a través de la aplicación de las normas de carácter humanitario.

Bajo estas circunstancias, es preciso recordar que, en el ámbito del derecho internacional, la *obligación de reparar integralmente* a las víctimas de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos e infracciones al DIH es, como lo ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una norma consuetudinaria que es, además, un principio de *ius cogens* (normas indiscutibles y obligatorias para la comunidad internacional,

¹⁶ Hinestrosa, Fernando. *Notas sobre la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones*. En: *Revista Externado*, Vol. 3, Bogotá: 1984, p. 49.

¹⁷ *Ibidem*.

independientemente de que estén o no consignadas en tratados u otras fuentes positivas del derecho internacional).

Adicionalmente, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones al DIH a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005 (*principios y directrices básicos*), establecen que las medidas de reparación deben ser *apropiadas y proporcionales a la gravedad de la violación*, de tal forma que la reparación sea *plena y efectiva* mediante la realización integral de acciones de *restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición*¹⁸.

También es preciso señalar que para su aplicación, los *Principios y directrices básicos sobre los derechos de las víctimas de graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos* no hacen distinción sobre reparación judicial o administrativa. Tampoco los principios ignoran la existencia de contextos, como el colombiano, en el que el carácter masivo de las violaciones a su vez produce un fenómeno de reclamación masiva, de tal forma que son aplicables tanto por un Estado que tiene un contexto de reclamaciones aisladas e individuales, en el que los mecanismos judiciales operarían de manera idónea, como para un Estado en el que el carácter masivo de las violaciones obliga a articular los mecanismos judiciales con medidas administrativas de reparación.

El carácter apropiado y proporcional de las medidas de reparación, a su vez, tiene que ver con la naturaleza y gravedad de las violaciones y debe atender tanto al aspecto inmaterial como al aspecto material de los daños. Lo anterior está relacionado con el contenido mínimo de la indemnización que, según el Principio 20 de los *Principios y directrices básicos*, “*ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes... c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante*”.

Adicionalmente, los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* (Principios Pinheiro), establecen expresamente que se deben restituir los derechos patrimoniales de las víctimas del desplazamiento forzado sin distinguir entre tipos de bienes, de tal forma que es objeto de reparación todo detrimento patrimonial causado a las víctimas a los que hacen referencia los citados

¹⁸ ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Doc. E/CN.4/2005/59, Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas Mediante resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005. Principio 18.

Principios. En este contexto, lo que es producto de un proceso judicial singularizado es la dimensión probada del daño llevado a los estrados y el monto de su particular indemnización o resarcimiento. De esta manera, es inadecuado y desproporcional, pretender reparar daños producidos por infracciones al DIH o violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, a través de la prestación o del acceso prioritario a servicios sociales en un contexto de conflicto armado interno.

Desde la perspectiva de la normatividad humanitaria, tampoco la fórmula establecida por la ley 1448 de 2011 resulta ajustada a las reglas del DIH. Conforme a estas reglas, el *acceso prioritario a los servicios sociales del Estado* en favor de las víctimas obedece al concepto de *asistencia o ayuda humanitaria*, entendido como el apoyo que el Estado o la sociedad en general ofrecen, en razón del *principio de solidaridad*, a las personas afectadas por situaciones de desastres causados por catástrofes o de crisis ocasionadas por conflictos o guerras, con el fin de aliviar las necesidades inmediatas para poder sobrevivir, a diferencia de las medidas reparativas cuyo objetivo es ofrecer a las víctimas medidas duraderas de reconstrucción de su proyecto de vida.

De hecho, la Ley 418 de 1997 al desarrollar normas contenidas en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, es explícita en señalar una serie de mecanismos encaminados a apoyar a las víctimas desde la perspectiva de su condición de damnificadas por eventos producidos en el marco del conflicto armado interno. Estos mecanismos están dirigidos, en particular, a establecer medidas especiales o a ofrecer un *acceso prioritario* para estas personas a los servicios o prestaciones que de manera universal y permanente está obligado el Estado a brindar a todos sus ciudadanos en materia de salud, vivienda, crédito y educación.

Es evidente que para la ley citada, el *acceso prioritario a los servicios sociales del Estado* en favor de las víctimas obedece al concepto de *asistencia o ayuda humanitaria*, entendido como el apoyo que el Estado o la sociedad en general ofrecen, en razón del principio de solidaridad, a las personas afectadas por situaciones catastróficas tales como los conflictos armados, de manera inmediata, temporal y con fines de supervivencia.

No sobra recordar lo afirmado por el Consejo de Estado en sentencia de tutela, en relación con la naturaleza de los programas de ayuda y asistencia humanitaria a las víctimas establecidos desde la Ley 418 de 1997:

“En efecto, la Ley 418 de 1997 y las que la prorrogan no prevén un mecanismo de reparación acorde con los estándares de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sino que regulan e implementan programas de ayuda a las víctimas de la violencia que se encuentren en condiciones o circunstancias de debilidad manifiesta, con

lo cual se pretende garantizar condiciones dignas de existencia y evitar la continuación de la violación de derechos fundamentales.¹⁹

De esta manera, el contenido y alcance del acceso prioritario a los servicios sociales del Estado es diferente a la reparación integral de los daños causados, la cual, como lo establecen los estándares y jurisprudencia internacional, hace referencia al restablecimiento a las víctimas de las condiciones previas al hecho que produjo los daños.

Dicho criterio, que como se verá más adelante, ha sido sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1199 de 2008 y reiterado en la Sentencia T-085 de 2009, en el plano de las víctimas del desplazamiento forzado, indica que las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de estas víctimas, tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden por tanto a ninguna obligación de reparación, toda vez que ésta última debe remediar el daño sufrido. En virtud de lo anteriormente señalado, sostener que el acceso prioritario a los servicios sociales tiene un *alcance reparador* deviene en una confusión conceptual en detrimento del goce efectivo del derecho a la reparación, vulnerándose los artículos 93 y 250 de la Constitución.

2.2.5. Separación conceptual de las medidas de reparación con otras obligaciones del Estado en ámbitos de “justicia transicional”

El artículo 9º de la ley 1448 de 2011, en su inciso 6 establece que debe ser contemplado “el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley”. Es ese el elemento normativo que da lugar a la orden dada por el legislador a los jueces²⁰ de descontar todas aquellas medidas transicionales con “alcance o efecto reparador” otorgadas en el marco de la ley 1448 de 2011, del monto que estos jueces deben determinar frente al daño concreto y real que se encuentre demostrado en el proceso judicial respectivo.

La Honorable Corte Constitucional recientemente ha señalado el significado de *lo transicional*. Así, ha dicho este Tribunal que “*puede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes*”²¹.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente:, Héctor J. Romero Díaz, veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), Radicación número: 19001-23-31-000-2009-00061-01(AC).

²⁰ En especial a los de Justicia y paz y de lo Contencioso Administrativo de cara a la responsabilidad subsidiaria del Estado ante la falta de voluntad o insolvencia de los particulares victimarios que participan en acciones de macro-criminalidad, o de la responsabilidad directa del Estado por acción u omisión de sus agentes.

²¹ Corte Constitucional, *Sentencia C-052 de 2012*, M. P., Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

La Corte Igualmente ha señalado que si bien, “por tratarse de medidas en el contexto de justicia transicional, el Legislador goza de libertad de configuración para adoptar esta clase de medidas”, éstas no pueden ser “ni irrazonables, ni desproporcionadas”²². Lo anterior quiere decir que lo transicional, por más excepcional que sea, no admite la puesta en entredicho o relativización de parámetros de carácter constitucional. Así lo sostuvo la Corte en sentencia C-715 de 2012:

“[S]e han fijado 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, las cuales se refieren tanto a estándares aplicables dentro de procesos judiciales ordinarios, como también dentro de procesos de justicia transicional como el enmarcado por la ley de justicia y paz. Estos parámetros constitucionales mínimos son, en todo tiempo, presupuestos normativos para el ardenamiento jurídico interno, en razón a que se fundamentan en normas superiores de orden constitucional y en los estándares internacionales fijados por el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos”²³.

Desde la delimitación ofrecida por la Corte Constitucional en la materia, el ámbito *transicional* de las normas cuestionadas, no permite en ningún momento el recorte del alcance de los derechos constitucionales de las víctimas ni autoriza descuentos de medidas como la indemnización, que se desprenden de la confusión entre medidas de reparación, acciones afirmativas, servicios sociales e incluso medidas de asistencia humanitaria (a la luz del DIH).

Adicionalmente, lo anterior permite concluir que la llamada justicia transicional en Colombia no se reduce a la ley 1448 de 2011 sino que tiene antecedentes que dan lugar a un bloque normativo complementario que al momento de expedición de la ley en cuestión puede verse en las siguientes leyes: la ley 418 de 1997 (cuya finalidad es “consagrar instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”), la ley 387 de 1997 (cuya finalidad es “adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos”), la ley 975 de 2005 (cuya finalidad es “dictar 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 otras disposiciones para acuerdos humanitarios”) y la recientemente aprobada ley 1592 de 2012 (cuya finalidad es la misma de la ley 975 de 2005).

²² Corte Constitucional, *Sentencia C-253A de 2012*, M. P., Dr. Gabriel Eduardo Mendoza.

²³ Corte Constitucional, *Sentencia C-715 de 2012*, M. P., Dr. Luis Ernesto Vargas. En dicha sentencia, recabó la Corte en que “en este contexto de justicia transicional, si bien el Legislador goza de una amplia potestad de configuración para el diseño de [figuras tales como] las causales que permiten la aplicación del principio de oportunidad, esta libertad de configuración no es absoluta y tiene claros límites constitucionales en los derechos de las víctimas”.

Es indispensable recordar que estas leyes tienen igualmente una relación con la vigencia del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 en relación con las víctimas de desplazamiento forzado interno. De esta manera, la constitucionalidad del contenido normativo de la ley 1448 de 2011 aquí demandado también exige su coherencia con la unidad normativa que ésta ley tiene con las normas y la sentencia señaladas, desde la perspectiva de la vigencia o recuperación del Estado de Derecho como finalidad de la justicia de transición.

Amparado por la justificación de este ámbito específico de “justicia”, el legislador de la ley 1448 de 2011 ha calificado medidas asistenciales, acciones afirmativas y servicios sociales como “*medidas transicionales con efecto reparador*”. Lo anterior le ha permitido al legislador ordenar a los jueces en los artículos 9 y 10 de la ley en cuestión, descontar de la reparación judicial, el valor de medidas que en virtud de esta calificación y de la confusión aquí destacada, no son de carácter reparador, con lo cual está limitando gravemente el alcance del derecho fundamental a la reparación y distorsionando a su vez, el alcance de *lo transicional*.

Estas medidas no son *transicionales* por el solo hecho de insertarse dentro de un contexto de justicia transicional. Para que sean auténticas medidas de esta naturaleza, deben atender los *parámetros constitucionales mínimos respecto del derecho de las víctimas a la reparación*. Como ha dicho la Corte Constitucional, la simple etiqueta de una medida como *transicional* “*no es óbice para que su aplicación no deba ceñirse a los postulados constitucionales, en particular, al respeto de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral*”²⁴.

En el caso específico de los artículos censurados, las formas de “reparar mediante la confusión de obligaciones” en ellos contempladas, reducen inadecuadamente el alcance pecuniario de las medidas de reparación. En materia de transición, donde existen indultos o amnistías, la Corte Constitucional ha advertido lo siguiente frente a la reparación de víctimas y a la especial protección de este aspecto:

“...a pesar de la importancia atribuida a las otras formas de reparar a la víctima y del significado de tales nuevos ingredientes en la dogmática de la responsabilidad, no hay que restar valor al elemento compensatorio o indemnizatorio del derecho en comento. Por esto, aún en caso de amnistías o indultos generales por delitos políticos, es necesario garantizar a la víctima el derecho a la indemnización por el delito (art. 150 num 17 CP), pero también se ha contemplado en el Derecho comparado y en nuestro propio orden jurídica para ciertos casos, la creación de fondos públicos para cubrir los daños causados a éstas cuando el condenado no está en capacidad de reparar.”

²⁴ Ib.

De modo que sigue siendo importante la reparación pecuniaria, equivalente al pago de una suma de dinero, como forma usual, visible, eficiente de reparar una parte del daño y con la cual se hace efectivo, desde este punto de vista, el principio enunciado de la responsabilidad, que compensa con dinero, con pan, el padecimiento sufrido. Y si bien la indemnización pecuniaria de daños es sólo uno de los elementos de la reparación a la víctima y si bien el restablecimiento de sus derechos supone mucho más que tal compensación económica, en todo caso ella debe seguir siendo seriamente protegida, pues la posición jurídica de derecho que genera a percibir una suma de dinero es un derecho patrimonial iusfundamental (art. 250, num 6°, arts 1° y 2°, 229 CP), resultado de que la víctima, conforme a la configuración legislativa adoptada (art. 103 CPP), la ha elegido como medio para mitigar la aflicción ilegítima que ha debida soportar con el delito²⁵.

Tampoco tienen un “efecto reparador” en tanto a la luz de la normatividad destacada en la presente demanda, ello supondría que es el acceso preferente a los servicios y prestaciones que el Estado ofrece de manera regular lo que coloca en una situación privilegiada a las víctimas y que es allí donde se obtiene un efecto reparador. En otras palabras, el Estado hace un esfuerzo por “privilegiar” a las víctimas frente a la población vulnerable con lo cual logra producir un *valor agregado* con el que se busca *satisfacer* a las víctimas y por ende, repararlas.

De esta manera, sostener que el acceso prioritario a los servicios sociales tiene un *efecto reparador*, obliga a las mismas a competir con la población vulnerable no víctima a la cual también van dirigidos los esfuerzos del Estado en materia social, lo cual rompe con el principio de solidaridad inherente a la asistencia humanitaria, la que, a diferencia de las medidas de reparación, se caracteriza por ser temporal e inmediata.

Este planteamiento obliga a situar una diferenciación clara entre el paradigma de la justicia distributiva (aquella que fundamenta las obligaciones sociales del Estado) y el de la justicia correctiva (aquella que fundamenta las medidas de reparación) la cual encuentra un *equilibrio* en el concepto de la *reparación transformadora* conforma a la cual, las medidas de reparación además de atender al daño producido a las víctimas, deben adquirir un contenido simbólico de satisfacción o desagravio moral y constituirse en una oportunidad para transformar las condiciones de vulnerabilidad que en un porcentaje de las víctimas, facilitaron las violaciones de sus derechos humanos.

En efecto, un enfoque transformador impacta la prestación de servicios sociales del Estado ya que busca trascender el ámbito correctivo de la reparación hacia un ámbito de justicia distributiva. Sin embargo, la reparación transformadora no parte de la sustitución de la obligación del Estado de reparar a las víctimas cuando el victimario no puede o no quiere hacerlo, por las obligaciones del Estado en materia social, sino del equilibrio entre ambas mediante el planteamiento de una relación de coherencia externa entre la

²⁵ Corte Constitucional, *Sentencia C-409 de 2009*, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

política de reparación y las políticas sociales del Estado para reducir la pobreza y la desigualdad.

Conforme a lo anterior, la tesis de los efectos reparadores de aquellas prestaciones de las que son acreedoras las víctimas por conceptos diferentes a la reparación del daño causado, es contraria a la Constitución porque con ella se pretende cubrir una obligación estatal de naturaleza, fuente y objetivos diferentes, cual es la de reparar a las víctimas de graves atrocidades y violaciones a los derechos humanos, cuando los victimarios no han querido o no han podido hacerlo por sus propios medios legales, con la prestación de servicios que de manera general, universal y permanente, debe ofrecer el Estado a todos sus ciudadanos para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales.

Esta tesis también traería serios desafíos para el Estado colombiano frente a futuras demandas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos puesto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que *“no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación. En tal sentido, no considerará como parte de las reparaciones que el Estado alega haber realizado, los apoyos gubernamentales que no hayan sido dirigidos específicamente a reparar la falta de prevención, impunidad y discriminación atribuibles al Estado”*²⁶.

De esta manera, la confusión así propiciada, en aplicación del artículo 9, obligaría al Juez de Justicia y Paz o al de lo Contencioso Administrativo, 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. Ello quiere decir que si, por ejemplo, una víctima fue beneficiaria de un subsidio para adquisición de VIS, como “restitución” de la vivienda abandonada por desplazamiento forzado, de la indemnización tasada en derecho por los jueces señalados sobre el grave daño moral causado por la desaparición forzada de un familiar que dio lugar al desplazamiento mencionado, se descontará arbitrariamente el monto del subsidio, distorsionando el alcance de ambas medidas (la indemnización como medida de reparación y el subsidio como política social), en un ámbito donde la víctima sólo tuvo a su favor el acceso preferente, que, como se ha visto, es una acción afirmativa y no una medida de resarcimiento.

El inciso 2º del artículo 10 de la ley 1448 de 2011, es más complejo y contundente a la vez, puesto que ordena al juez penal a limitar el pago de la indemnización judicial, cuando se ordena la 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

²⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso González y otras (“campo algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

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. Dicho de otra manera, el subsidio para adquisición de VIS es al tiempo una medida de restitución y una medida de indemnización para la población desplazada, de suerte que además de ser producto de una confusión inadecuada de obligaciones estatales, se descontará de las indemnizaciones judiciales.

En las disposiciones según las cuales, el subsidio para adquisición de VIS es al tiempo una medida de restitución y de indemnización, confluye una variedad de quebrantamientos ius-constitucionales: a) es una forma de reparación inadecuada, b) desproporcional, c) sustancialmente reducida y d) que rompe con la importancia destacada por la propia Corte Constitucional a “la reparación pecuniaria, equivalente al pago de una suma de dinero, como forma usual, visible, eficiente de reparar una parte del daño”²⁷, vulnerando así, frente a la población víctima de desplazamiento interno, el derecho “a percibir una suma de dinero como derecho patrimonial iusfundamental”, con lo cual se violan al tiempo los artículos 13, 250 num. 6º, 1º, 2º y 229 de la Constitución Política²⁸. En palabras del Consejo de Estado,

“[l]os servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de las acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se pueden calificar como constitutivas de reparación y de rehabilitación debidas a los afectados que son víctimas de los delitos cometidos por los destinatarios de la ley, ni recortarles o excluirles por cuenta de esos servicios sociales ninguno de sus componentes, pues se desconocería el derecho que les asiste a que se les indemnice integralmente como lo disponen los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución Política”²⁹.

Además, el mensaje, claramente inconstitucional e ilegítimo, que el legislador da a la víctima con las normas demandadas vistas en su conjunto es contundente: “para poder ser reconocido como ciudadano (en tanto beneficiario de prestaciones sociales regulares) y garantizar su igualdad material (mediante la acción afirmativa de acceso prioritario), es prerequisite que usted haya sido desplazado o desaparecido, es decir, haya sido violentamente victimizado”. Con ello, se le está dando la razón al victimario cuando con los hechos victimizantes comunica a la sociedad que en la comunidad política sólo es posible la violencia, reafirmando la disputa violenta sobre la justicia, y no a la víctima, distorsionándose el sentido político de toda *justicia transicional* auténtica, cual es el de empoderar el reconocimiento como resarcimiento del daño político ocasionado, que se expresa, como afirma Reyes Mate, en que cuando el victimario “mata a

²⁷ Corte Constitucional, *Sentencia C-409 de 2009*, M. P. Juan Carlos Heoao Pérez.

²⁸ *Ib.*

²⁹ Consejo de Estado, *Sentencia de 8 de abril de 2010*, Rad. 08001-23-31-00-2009-00895-01(AC), Magistrada Ponente, Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá.

Este criterio fue reiterado en los mismos términos en la sentencia C-914 de 2010, recalcando lo siguiente:

“Resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aún cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente en razón a la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres independientemente de su causu y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, toda vez que se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos”³⁴.

La Corte también señaló en la sentencia T-085 de 2009 que,

“[n]o puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos, sin atender a su condición... con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por éstos”³⁵.

En esta sentencia y en la ya citada C-1199, la Corte determinó además que,

“[e]s evidente que los servicios sociales que se prestan a las víctimas, no corresponden a ninguna de estas acciones que buscan reparar las consecuencias nocivas del delito, por lo que no se puede entrar a establecer que hacen parte de la reparación y rehabilitación debidas a los afectados por la comisión de los delitos cometidos por los destinatarios de esta ley [975 de 2005], ni recortar o excluir ninguno de sus componentes, pues se desconocería su derecho a la reparación integral a la que aluden los numerales 6 y 7 del artículo 250 de la Constitución”³⁶.

En la sentencia T-458 de 2010 la Corte Constitucional reitera su criterio al afirmar lo siguiente:

“La Corte ha hecho énfasis en que las medidas de reparación no pueden confundirse con otros programas tales como los servicios

³⁴ Ib.

³⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, *Sentencia C-1199 de 2008*, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008; Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085 de 2009*, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009.

³⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, *Sentencia C-1199 de 2008*, Magistrado Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, Bogotá, 4 de diciembre de 2008; Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085 de 2009*, Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araújo Rentería, Bogotá, 16 de febrero de 2009.

sociales que presta el gobierno de manera ordinaria en materia de políticas públicas de vivienda, educación y salud... De este modo, aun cuando es claro que puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, al punto que un mismo ciudadano pueda ser sujeto de la ejecución simultánea de las acciones, o que una misma entidad esté encargada de la ejecución de varias de ellas, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender sustituirlas. Cuando ella ocurre, ha dicho la Corte que se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración³⁷.

3. Conclusión

Como puede entreverse, 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. Es preciso insistir en las diferencias jurídicas de estas obligaciones de la siguiente manera:

- 1) *Servicio social*: Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- 2) *Acción afirmativa*: Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- 3) *Ayuda humanitaria*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.
- 4) *Reparación*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la

³⁷ Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. *Sentencia T-458 de 2010*, M. P., Dr. Luis Ernesto Vargas. Complementariamente, el Consejo de Estado

alguien está diciendo que el asesinato está de más en la sociedad por la que él lucha... no lo necesita, le estorba, no vale nada, es superfluo... le está negando su ser ciudadano, su derecho a la ciudadanía"³⁰. Con ello, se vulnera adicionalmente la dignidad de las víctimas, quebrantándose el artículo 1º Superior.

Adicionalmente, en el ámbito de aplicación de las normas anteriormente citadas como antecedentes de lo *transicional* en Colombia, y en el contexto del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido reiterativos en señalar la separación conceptual de la reparación, la atención humanitaria a la población desplazada y el acceso a los servicios sociales del Estado³¹. De esta manera, la sentencia C-1199 de 2008 de la Corte Constitucional resulta particularmente ilustrativa cuando establece con claridad la separación entre servicios sociales y medidas de reparación y declara inexecutable una norma que confunde ambas obligaciones, a la luz de los siguientes argumentos³²:

"La Corte reconoce la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que si bien se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varias otras aspectos, se acepta que ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta. Así, 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 aquellas puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinta razón e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras. Los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, las primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado"³³.

³⁰ Reyes Mate, M. *Tratado de la injusticia*, Barcelona: Anthropos, 2011, p. 230.

³¹ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, *falla del 29 de abril de 2010*, Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00878-01(AC), consejera ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia, Bogotá; Consejo de Estado, *Sentencia de 8 de abril de 2010*, Rad. 08001-23-31-00-2009-00895-01(AC), magistrada ponente: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá; Corte Constitucional, *Sentencia C-1199 de 2008*, M.P., Dr. Nilson Pinilla Pinilla; Sala Primera de Revisión, *Sentencia T-085 de 2009*, M.P., Dr. Jaime Araújo Rentería; Sala Sexta de Revisión, *Sentencia T-510 de 2009*, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sala Novena de Revisión, *Sentencia T-458 de 2010*, M.P., Dr. Luis Ernesto Vargas; *Sentencia C-914 de 2010*, M.P., Dr. Juan Carlos Henao.

³² Se trata del artículo 47 de la ley 975 de 2005 según el cual, "los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación".

³³ Corte Constitucional, *Sentencia C-1199 de 2008*, M. P., Dr. Nilson Pinilla Pinilla.



Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

De la *jurisprudencia constitucional actualmente vigente* emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se desprende lo siguiente:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque *“cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración”* (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello *no tiene efecto reparador*.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.

4. Competencia de la Corte Constitucional

Toda vez que las disposiciones aquí acusadas hacen parte de la Ley 1448 de 2011, norma legal expedida por el Congreso de la República, la Corte

Faint vertical text or stamp on the right margin.

Constitucional es competente para conocer de las demandas que contra ellas se eleven, en los términos del artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

4. Solicitud

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.

5. Notificaciones

Se recibirán notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en la Carrera 6 No. 34-62, Oficina 302.

Respetuosamente,



LUIS JORGE GARAY SALAMANCA,
C.C. 19.058.871 de Bogotá

Director del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado



MARCO ROMERO SILVA
C.C. 79.291.141 de Bogotá

Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento,
CODHES

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 27 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011

Fernando Barberi Gómez
FERNANDO BARBERI GÓMEZ,
C.C. 17.193.352 de Bogotá
Coordinador Académico del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado

Clara Leon Ramirez
CLARA LEONOR RAMÍREZ GÓMEZ
C.C. 41.618.053 de Bogotá
Investigadora del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado

Fernando Vargas Valencia
FERNANDO VARGAS VALENCIA
C.C. 80.766.376 de Bogotá
Investigador del Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado

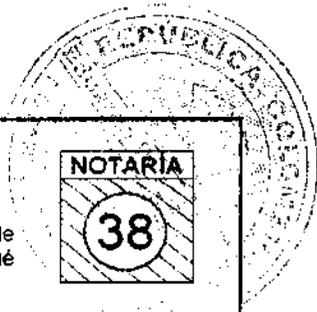
PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO, FIRMA Y HUELLA

El Notario Treinta y Ocho (38) del Circulo de Bogotá, D.C. da fe que el anterior escrito fue presentado personalmente por:

RAMIREZ GOMEZ CLARA LEONOR
quien exhibió la: **C.C. 41618053**
y Tarjeta Profesional No. _____
y manifestó que la firma y huella que aparecen en el presente documento son suyas, y que acepta el contenido del mismo.
(Art. 68 Dec 960/70 concordante con Art 4 Dec 1681/96)
Bogotá D C 10/05/2013

sq2qdawxqaaw1aqx

EDUARDO DURÁN GÓMEZ
NOTARIO 38 DE BOGOTÁ, D.C.



Clara Leon Ramirez





Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Yo, Antonio José Madariaga Reales, ciudadana(o) colombiana(o) identificada(o) como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadana(o) colombiana(o), en nombre propio y también en mi calidad de representante legal de La Corporación Viva la Ciudadanía, Organismo no Gubernamental que contribuye a la construcción de la democracia política y social en Colombia, conforme al certificado de existencia y representación que anexo, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- 1) *Servicio social:* Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- 2) *Acción afirmativa:* Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- 3) *Ayuda humanitaria:* Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.
- 4) *Reparación:* Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.



CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA

Personería Jurídica 034 de Enero 17 de 1991 • Calle 54 No. 10-81 Piso 7o.
PBX: 348 0721 • FAX: 2120467 • Cel.: (315) 338 6343 • Bogotá D.C., Colombia
<http://www.viva.org.co> • E-mail: info@viva.org.co



De la jurisprudencia constitucional actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan los siguientes postulados constitucionales:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque "cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración" (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello no tiene efecto reparador.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.

De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,


 Nombre: Antonio José Madariaga Realcs
 C.c No 8.661.553

Corporación Colectivo de Abogados

Personería Jurídica 1292 de 1980 - Minjusticia

NIT. 860.063.142-8 **José Alvear Restrepo**

Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional de Colombia
E. S. D.

fidh

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Yo, **ALIRIO URIBE MUÑOZ** ciudadano colombiano, mayor de edad, vecino de Bogotá, identificado con la C.C. No 19.418.812 de Bogotá, en nombre propio y también en mi calidad de representante legal del **COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO**, la cual es una organización de derecho humanos legalmente reconocida por el Estado Colombiano, que por 35 años ha prestado asistencia legal a las víctimas de la violencia, como ONG tenemos estatus consultivo ante la OEA y somos miembros de la Federación Internacional de Derechos Humanos y del Comité Internacional contra la Tortura, conforme al certificado de existencia y representación que anexo, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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 Constitucional, y desconoce en particular el derecho a la reparación que les asiste. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- *Servicio social:* Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- *Acción afirmativa:* Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- *Ayuda humanitaria:* Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene

STATUS CONSULTIVO ANTE LA OEA

35 años Persistiendo por la Vida, por la Paz y los Derechos Humanos

Ed. Avianca: Calle 16 No. 6 -66 Piso 25 Bogotá, D.C. - Colombia - PBX: (571) 742 1313

Fax: (571) 282 4270 Apartado Aéreo 33035, e-mail: cajar@cajar.org

www.colectivodeabogados.org

como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.

- *Reparación:* Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

De la jurisprudencia constitucional actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan los siguientes postulados constitucionales:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque “cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración” (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello no tiene efecto reparador.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.

De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
C.C. 19.418.812 de Bogotá.
Representante Legal
Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Anexo. Certificado de existencia y representación legal.



Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Yo, BLANCA IRENE LÓPEZ GARZÓN, ciudadana colombiana identificada como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadana colombiana, en nombre propio y también en mi calidad de representante legal suplente de la CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO, Organización No Gubernamental, defensora de derechos humanos, conforme al certificado de existencia y representación que anexo, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- 1) *Servicio social*: Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- 2) *Acción afirmativa*: Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- 3) *Ayuda humanitaria*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.
- 4) *Reparación*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por

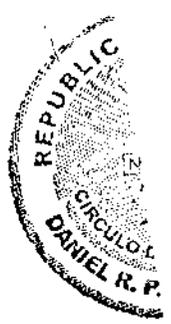


omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

De la jurisprudencia constitucional actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan los siguientes postulados constitucionales:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque "cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración" (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello no tiene efecto reparador.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.



De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,


 Nombre: BLANCA IRENE LÓPEZ GARZÓN
 C.C. 51.727.057 de Bogotá D.C.

REPUBLICA DE COLOMBIA
 NOTARIA VEINTINUEVE DE BOGOTÁ
 PRESENTACION PERSONAL
 DANIEL RICARDO PALACIOS RUBIO
 Notario



Compareció
 BLANCA IRENE LOPEZ GARZON
 identificado con C.C. numero 51727057
 Y DECLARO:
 Que reconozco el contenido del presente documento y
 Que la FIRMA y HUELLA puesta en el mismo es suya.



18 May-2013
 Firma declarante
 Firma notario



Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 125 y 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Gustavo Gallón Giraldo, ciudadano colombiano identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadano colombiano, en nombre propio y también en mi calidad de representante legal de la Comisión Colombiana de Juristas¹, conforme al certificado de existencia y representación que anexó, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Tal como se expone en la demanda, las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- 1) *Derechos económicos, sociales y culturales:* Derechos consagrados constitucionalmente, y en relación con los cuales existe la obligación contraída por el Estado, fundamentalmente en el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, la Convención Americana y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Toda persona es titular de estos derechos sin importar su condición; ellos se dirigen a definir como exigible un mínimo de vida digno y sostenible para toda la población.
- 2) *Acción afirmativa:* Acción derivada del derecho a la igualdad contemplado en la Carta Política, así como en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, entre ellos: la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Implica una medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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.
- 3) *Ayuda humanitaria:* Obligación de *Ius Cogens*, manifestada en tratados sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus titulares son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o

¹ La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) es una organización no gubernamental de derechos humanos, con estatus consultivo ante Naciones Unidas, filial de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra y de la Comisión Andina de Juristas, con sede en Perú. Es una organización pluralista, aconfesional, no vinculada a partidos políticos, que busca la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.





conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.

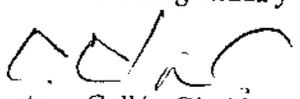
- 4) *Reparación:* Obligación contraída por el Estado en virtud de los derechos reconocidos en diversos tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir ese daño en sus contenidos material e inmaterial. El Estado otorga las medidas con vocación de restitución y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de DD.HH., la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan las siguientes sub-reglas:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propiamente por la reparación integral de las víctimas. De otro lado, las acciones afirmativas que impliquen priorización en el acceso a derechos universales y generales, no puede considerarse parte de la asistencia humanitaria.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque "cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración" (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica tras la situación de emergencia en la que esta población se encuentra tras la violación de sus derechos, lo cual implica una actuación del Estado que no alcanza el nivel de reparación.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad referido.

De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,


 Gustavo Gallón Giraldo
 C.C. 19.157.375 de Bogotá
 Director



Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Yo, **RUBY ALBA CASTAÑO RODRIGUEZ**, ciudadana colombiana identificada como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadana colombiana, en nombre propio y también en mi calidad de representante de la Coordinación Nacional de Desplazados – CND, organización soeial que desde hace 12 años trabaja por la reivindicación de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- 1) *Servicio social*: Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.
- 2) *Acción afirmativa*: Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- 3) *Ayuda humanitaria*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado ~~entrega~~ la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.

▲▲▲▲▲
 REPUBLIC
 33
 DEPARTAMENTO DE
 BOGOTÁ

COLOMBIA
 33
 BOGOTÁ

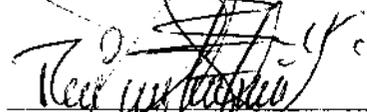
- 4) *Reparación*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares victimarios.

De la jurisprudencia constitucional actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan los siguientes postulados constitucionales:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque “cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración” (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello no tiene efecto reparador.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.

De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,



RUBY ALBA CASTAÑO RODRIGUEZ.
C.C. 40.200.133 del Castillo (Meta).

43

Bogotá, 20 de mayo de 2013

Honorable Magistrada y Honorables Magistrados
Corte Constitucional
 E. S. D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 (parcial), 10 (parcial), los Capítulos IV (artículos 123 a 127) y VI (artículos 130 y 131) del Título IV de la ley 1448 de 2011.

Yo, Iván Cepeda Castro, identificado como aparece al pie de mi firma, en mi calidad de ciudadano colombiano, y en mi calidad de Congresista, suscribo la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Las normas acusadas desconocen el alcance del derecho que tienen 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. Las normas demandadas confunden y violan las diferencias jurídicas de las siguientes obligaciones del estado:

- 1) *Servicio social*: Obligación contraída por el Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales y otros tratados sobre este tipo de derechos; sus beneficiarios o titulares son todos los ciudadanos, sin importar su condición, y tiene como fin garantizar un mínimo de vida sostenible para toda la población.

AGENCIADO POR LA FEDERACIÓN

Edificio Nuevo del Congreso
 Cra.7ª.No.8-68 Of.416A-Telefax: 382 3507 Tel: 3824416
 E-mail: ivancepedacongresista@gmail.com
 Bogotá, D.C.





49

- 2) *Acción afirmativa*: Medida a través de la cual se establece un trato ventajoso 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 (Sentencia C-293 de 2012).
- 3) *Ayuda humanitaria*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los convenios y protocolos sobre Derecho Humanitario, tales como la Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales; sus beneficiarios son únicamente las personas damnificadas por una catástrofe producida por la naturaleza o conflictos armados entendidos como situaciones ajenas a su voluntad, y tiene como fin contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que quedan las personas damnificadas. El Estado entrega la ayuda a título de solidaridad y temporalmente.
- 4) *Reparación*: Obligación contraída por el Estado en virtud de los tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se ha comprometido a proteger a sus habitantes de violaciones a dichos derechos; las medidas deben atender a un daño causado previamente por un hecho victimizante, tienen como fin resarcir el daño en sus contenidos material e inmaterial y el Estado otorga las medidas con vocación de permanencia y a título de responsabilidad por omitir su deber de garantía y protección, o ante la incapacidad o falta de voluntad de los particulares víctimas.

De la jurisprudencia constitucional actualmente vigente emanada de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las normas demandadas quebrantan los siguientes postulados constitucionales:

- a. En ningún caso, las medidas de asistencia propenden por la reparación integral de las víctimas. Igualmente, la inclusión de criterios de priorización en el acceso a derechos universales y generales de los que son titulares todos los ciudadanos, hace parte de la asistencia humanitaria en contexto de conflicto armado no internacional.
- b. No es posible asimilar medidas de asistencia, acciones afirmativas, ayuda humanitaria y servicios sociales con medidas de reparación o pretender sustituir unas por otras, porque "cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y, por tanto, se amenaza con su vulneración" (Sentencia T-458 de 2010).
- c. Particularmente, en el caso de la población víctima del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que esta población es sujeto de

ADQUIERE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7°.No.8-68 Of.416A-Telefax: 382 3507 Tel: 3824416
E-mail: ivancepedacongresista@gmail.com
Bogotá, D.C.





especial protección constitucional y que el acceso prioritario y la oferta prevalente que el Estado debe ofrecerle en materia social y de asistencia tiene que atender a sus vulnerabilidades específicas, precisamente para lograr su estabilización económica con miras a superar la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, pero ello no tiene efecto reparador.

En virtud de los argumentos expuestos se solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la calificación como medidas de reparación o con efecto reparador de las medidas de acción afirmativa, política social o asistenciales definidas en los artículos 9 y 10, y en los artículos 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 el derecho a la reparación de las víctimas, y vulnerar los artículos 1, 2, 13, 93 y 250 de la Constitución Política.

De la señora magistrada y los señores magistrados con toda atención,

IVÁN CEPEDA CASTRO
Representante a la Cámara por Bogotá
C.C. 79262397

ASISTENTE LEGAL OFICINA ASISTENTE LEGAL
Edificio Nuevo del Congreso
Cra.7ª.No.8-68 Cl.415A-Tel: 382 3507 Tel: 3824416
E-mail: ivancepedadcongresista@gmail.com
Bogotá, D.C.

