

Referencia: expediente D-10945

Demanda de inconstitucionalidad
contra el primer párrafo del artículo
3° (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Demandante: Víctor Hugo Matamoros
Rodríguez.

Magistrado Ponente:
LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil quince (2016)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Víctor Hugo Matamoros Rodríguez demandó la inconstitucionalidad de la expresión “*Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable*”, contenida en el primer párrafo del artículo tercero de la Ley 1448 de 2011. Considera el actor que el segmento normativo acusado quebranta el Preámbulo y los artículos 4, 5, 13 y 93 de la Constitución, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2 y 7), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Preámbulo y Art. 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 5) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 1° y 24).

Mediante auto del 25 de agosto de 2015, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda por los cargos relativos a la presunta vulneración

del Preámbulo y de los artículo 4° y 5° de la Constitución, admitiéndola respecto de los cargos fundados en el quebrantamiento de los artículos 13 y 93 de la Constitución, al constatar que únicamente respecto de estos últimos concurrían los requisitos previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia en que se admitió parcialmente la demanda se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos establecidos en los artículos 241-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los efectos previstos en el artículo 244 de la Carta, así como a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional ya la Unidad de Víctimas, para que intervengan directamente o a través de apoderado, manifestando las razones que, en su criterio, justificarían la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Adicionalmente se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, de Antioquia, de Cartagena, del Valle, Eafit, Santo Tomás – Bogotá, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, Rosario, de la Sabana, Sergio Arboleda, así como a Dejusticia, a la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares –ACORE- y a la Comisión Colombiana de Juristas, para que intervinieran en este proceso.

El magistrado Alberto Rojas Ríos, a quien inicialmente correspondió por reparto el proceso, presentó ante la Sala Plena de la Corporación una ponencia que no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación, desplazándose la labor de elaboración de la sentencia, en los términos en que fue decidido por la Sala Plena, al magistrado que ahora funge como ponente, tal como lo establece el artículo 34 del Acuerdo 02 de 2015 – Reglamento Interno de la Corte-¹.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma objeto de la demanda:

LEY 1448 DE 2011 (junio 10)

¹ Los antecedentes y algunos apartes de esta sentencia, que resultan compatibles con la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corporación, corresponden a la ponencia original elaborada por el despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, la cual no alcanzó las mayorías necesarias para su aprobación.

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

“ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño *por hechos ocurridos* a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Víctor Hugo Matamoros Rodríguez sostiene que la expresión *“Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*, contenida en el primer párrafo del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 vulnera los artículos 13 y 93 Superiores, al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2 y 7), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Preámbulo y art. 2), el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos (art. 5) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 1 y 24).

En criterio del demandante los miembros de la Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado interno, son discriminados por el legislador, en la medida en que, a diferencia de las otras víctimas, no son destinatarios de una reparación integral sino que ésta se limita al derecho que tuvieron *“de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*.

En apoyo de su demanda sostiene que *“El orden social se resquebraja, al crear desigualdad dentro del marco jurídico de la ley 1448 de víctimas, pues como lo evidencia el aparte demandando, se le quita el derecho a los miembros de la fuerza pública que el estado llegue a reconocer como víctimas del conflicto armado, de su reparación económica, pues la circunscribe a la que por derecho propio como trabajador la ley les reconoce acorde a su régimen salarial y prestacional”*.

Agrega que *“al crear desigualdad entre los colombianos por el hecho de existir una parte de su población que está empleada como miembro de la fuerza pública, a la cual le amputa su derecho a obtener una respuesta económica por el hecho de ser víctima del conflicto armado, conculcándose, porque tiene derecho a obtener una indemnización por riesgo en su trabajo como lo establece la ley laboral”*.

Señala, así mismo, que el precepto acusado *“discrimina a los miembros de la Fuerza Pública frente al resto del conjunto de sus conciudadanos, al despojarlos de los derechos que como personas tienen; que en este caso y como lo pregona la ley, es el de indemnizarlos económicamente como lo hace con el resto de los colombianos al reconocerlos como víctimas, pues sufrieron los embates de la violencia generada por el conflicto interno armado que ha reconocido el Estado colombiano”*.

Indica que *“cuando en la Constitución y en los tratados internacionales se habla de personas se entiende todo ser humano, y sin ningún esfuerzo podemos entender que los miembros de la Fuerza Pública colombiana, están por su condición humana incluidos en esta definición. Por lo tanto nacen iguales ante la ley colombiana, y por ende, como lo reza el artículo 13 constitucional recibirán la misma protección y trato de las autoridades y además gozarán de los mismos derechos y oportunidades sin ninguna discriminación por razón alguna; adicionalmente y en el mismo articulado constitucional se ordena que el Estado colombiano promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, protegiendo especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta...”*

Manifiesta que el hecho de que la norma parcialmente acusada de un tratamiento distinto a los miembros de la fuerza pública, frente al resto de los ciudadanos y a otros servidores públicos, al determinar que su reparación como víctimas provendrá de la que por su condición de trabajador afectado pueda percibir, vulnera el artículo 93 de la Carta. Refiere que dicha normativa contraviene preceptos que forman parte del bloque de constitucionalidad como ocurre con los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Preámbulo y del artículo 2º de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como los artículos 1º y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normas que consagran la igualdad en dignidad y derechos de todos los miembros de la especie humana.

A juicio del actor, los apartes demandados del Parágrafo 1º del artículo 3º de la ley 1448/11, entrañan una restricción y menoscabo de los derechos humanos fundamentales de los miembros de la fuerza pública, víctimas del conflicto armado, comoquiera que también a ellos se les debe reconocer una compensación económica como al resto de las víctimas que busca proteger dicha normatividad, sin limitar la prestación a los reconocimientos económicos a los que son acreedores como trabajadores que sufren una disminución en su capacidad laboral. Este trato diferenciado, en su concepto, plasma una manifestación clara de desigualdad y desprotección ante el resto de la población víctima.

1. INTERVENCIONES OFICIALES

1.1. Ministerio de Defensa Nacional

El Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional, intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare exequible el parágrafo 1º (parcial) del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. A continuación se inserta una síntesis de sus argumentos:

Afirma que la reparación de las víctimas, conforme a la Ley 1448 de 2011, no implica un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado. Por el contrario, se trata de un modelo especial de justicia transicional en el cual no es necesario ejercer las acciones pertinentes conforme a la ley procesal ante una determinada jurisdicción para entrar a probar la existencia de un daño sufrido y cuantificarlo, para establecer la responsabilidad del Estado por el hecho o la omisión y el vínculo de causalidad entre ésta y el daño. Por el contrario se trata de una serie de disposiciones normativas que constituyen herramientas transicionales

para superar las violaciones de que han sido objeto las víctimas, en este caso particular respecto de los miembros de la Fuerza Pública y lograr los cometidos de verdad, justicia y reparación, con miras a conseguir la reconciliación y la paz, teniendo siempre como límite el principio de sostenibilidad fiscal.

Sostiene que el legislador cuenta con un margen de configuración normativa para establecer definiciones, límites y umbrales, fundados en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con la finalidad de alcanzar un equilibrio entre la necesidad de indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno y las posibilidades reales del Estado frente a sus demás cometidos.

Afirma que el Congreso de la República consideró que, dada la especial naturaleza del personal uniformado, su relación de sujeción con la administración pública, la especificidad del servicio encomendado y su particular régimen salarial y prestacional, de esta manera se entiende cumplida la reparación económica, complementada con las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, *“para efectos de no desbordar las posibilidades presupuestales reales del Estado”*.

En cuanto a la normatividad específica señala que los Decretos 1211 de 1990 y 1796 de 2000 prevén el reconocimiento de indemnizaciones en condiciones diferentes a las de otros servidores públicos, sin que esto sea incompatible con el reconocimiento de una pensión de invalidez.

El Decreto 1212 de 1990 contempla unas condiciones salariales y prestacionales especiales tales como: prima de actividad, prima de servicios anual, prima de orden público, subsidio familiar (en condiciones diferentes a las de cualquier otro servidor público), prima de oficiales de servicios, prima de vacaciones, prima de especialista, prima academia superior, compensación por muerte y prima de navidad, entre otras, más favorables que otras de funcionarios públicos.

Sostiene que el Decreto Ley 1796 de 2000 prevé el reconocimiento de indemnizaciones en condiciones diferentes a las de otros servidores públicos, sin que sea incompatible con el reconocimiento de una pensión de vejez, y agrega que la existencia de beneficios generales a favor de los miembros de la Fuerza Pública, otorgados en razón de la labor que constitucionalmente desempeñan, son medidas que se implementan independientemente de que la persona sea o no víctima del conflicto armado.

Las normas especiales contienen elementos de diferenciación, según las circunstancias de modo y lugar en que se adquiriera la lesión, en el caso de

las indemnizaciones, o la muerte, en el de la compensación. Estos criterios de diferenciación están dados según los hechos ocurran en simple actividad, en misión del servicio o como consecuencia de un combate, y sean determinantes para el aumento de las prestaciones económicas, subrayando que en todas las tres circunstancias hay lugar al reconocimiento económico de la prestación.

En lo que concierne a los beneficios en materia de salud, el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional atiende a los uniformados, sean o no víctimas del conflicto armado. Se trata de un sistema ajeno al ordinario y *“aquellas personas que accedan a tal servicio serán beneficiarios de un servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación del personal afiliado y sus beneficiarios y el servicio de sanidad inherentes a las operaciones militares y policiales”*.

Existen, así mismo, beneficios en materia de vivienda, ejecutados por la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policial, empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, encargada de gestionar y promover programas de bienestar en materia de vivienda.

De igual manera, se contemplan beneficios de rehabilitación integral, regulados en la Ley 1471 de 2011, que comprenden el suministro de elementos terapéuticos, educativos y de gestión que permiten alcanzar la autonomía a la persona con discapacidad en un nuevo proyecto de vida.

En su concepto, el régimen especial con que cuenta el personal de la Fuerza Pública es más favorable que el régimen salarial y prestacional general previsto para el resto de los servidores públicos del Estado, supuesto que sirvió de fundamento para que el legislador, dentro de su margen de configuración y fundado en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, estableciera que estas condiciones constituyen la reparación económica. Ello con la finalidad de alcanzar el equilibrio de indemnizar a todas las víctimas del conflicto, en consideración a las posibilidades reales que tiene el Estado dentro de su marco fiscal, sin que ello pueda configurar una violación al principio de igualdad.

Sobre esa base, niega la existencia de una discriminación contra los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado, comoquiera que, en relación con los demás servidores del Estado, sus calidades no son idénticas, por lo que está plenamente justificado el trato diferente. Admite que no obstante que las prestaciones que recibe el personal uniformado corresponden al concepto de indemnización laboral,

no es este un argumento suficiente para sustentar la hipótesis de discriminación.

Concluye señalando que carece de sustento el argumento del accionante según el cual existe una discriminación y violación del principio de igualdad, sobre la base de la diferencia en la forma de reparación económica entre las víctimas que hacen parte de la población civil y las que tienen la calidad de miembros de la Fuerza Pública, toda vez que el hecho de que la justicia transicional sea diferencial, no desconoce el principio de igualdad.

1.2. Ministerio del Interior

Interviene para solicitarle a la Corte que declare exequible el parágrafo 1° (parcial) del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

El interviniente organiza su escrito en torno a los siguientes temas: (i) estatus de víctima de los miembros de la Fuerza Pública; (ii) derecho a la reparación de las víctimas; (iii) aplicación del test de igualdad.

En lo que concierne al estatus de víctima de los integrantes de la Fuerza Pública, indica que la Corte en la sentencia C-575 de 2006 se los reconoció, y que aquello no configuraba una violación al principio de distinción entre población civil y combatiente.

En relación con la Ley 1448 de 2011 precisa que esta: *“reconoce la condición de víctima a los miembros de la Fuerza Pública, y por lo tanto, les otorga todos los derechos establecidos en la misma, en particular la reparación integral y establece una regla especial en materia del componente económico, sin excluirlos, sino definiendo unas condiciones particulares de otorgamiento”*.

Agrega que las víctimas contempladas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, incluidos los miembros de la fuerza pública, tienen derecho a acceder a medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. El parágrafo 1° lo que hace es establecer unas reglas específicas sobre la implementación de la indemnización.

En este sentido, la ley establece que la reparación económica o indemnización a favor de este grupo de víctimas, corresponde por todo concepto a la que tengan derecho, de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. Esto no quiere decir que no puedan acceder a los otros componentes de la reparación y que, por ende, se les limite su derecho a la reparación integral. Lo anterior por cuanto este grupo de víctimas tiene

derecho a acceder a los cinco componentes de la reparación integral y en el caso de la indemnización ésta se regirá por el régimen especial aplicable, pero en manera alguna implica exclusión del acceso a la misma.

Asegura que no se vulnera el principio de igualdad, por cuanto el trato diferente persigue una finalidad legítima, cual es, la de no desbordar las capacidades económicas y financieras del Estado. Agrega que *“acudir a la institucionalidad existente y ya en marcha, como es el régimen especial de indemnización a favor de los miembros de la Fuerza Pública, asumido por el Ministerio de Defensa y basado en la calificación realizada en una junta laboral o tribunal médico que determina la compensación económica, hace más eficiente la implementación de la política.”*

Estima, así mismo, que el medio es idóneo y efectivo, por cuanto conduce a alcanzar la finalidad de implementar apropiadamente la ley, por cuanto el uso de un régimen de tasación predeterminado, a cargo de Ministerio de Defensa Nacional, permite delimitar del modo más certero la aplicación de ésta y hacer un uso eficiente de los recursos escasos del presupuesto nacional.

1.3. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

Interviene, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, para solicitarle a la Corte se declare inhibida para proferir un fallo de fondo, y de manera subsidiaria, declare exequibles las expresiones legales demandadas.

Como punto de partida señala que, la norma demandada debe ser examinada desde la perspectiva de la justicia transicional y no ordinaria.

Indica que la censura planteada por el demandante no cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto *“las pretensiones del actor carecen de dichos requisitos, en razón de que señala que se violan los preceptos constitucionales consagrados en el Preámbulo y los artículos 4, 5, 13 y 93 de la Constitución Política, arguyendo que el derecho consagrado en la norma demandada relacionado con los miembros de la Fuerza Pública que se consideren víctimas, los discrimina (...) cerrando la discusión de inconstitucionalidad a un aspecto único de las medidas de reparación, las cuales se enmarcan en el ámbito de la justicia transicional”*.

Agrega que la naturaleza de la prestación de servicios de los miembros

de la fuerza pública al Estado hace necesario que su trato sea diferente, con el fin de materializar un trato igual, respecto de sus derechos como ciudadanos.

Concluye insistiendo en que se trata de una medida razonable, de cara al marco de la justicia transicional, pues, *“se reitera tiene en cuenta el contexto en el que se implementan los preceptos de la Ley 1448 de 2011, es decir, en un contexto de conflicto”*.

1.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene, a través de apoderada, para solicitarle a la Corte declare exequible las disposiciones acusadas.

Indica que la existencia de un conflicto armado interno generó la necesidad de estructurar un régimen especial para la protección de los miembros de la fuerza pública, debido a los riesgos que implica su profesión u oficio. Este reconoce a sus miembros y familiares, asignaciones de retiro en condiciones preferenciales a las contenidas en la Ley 100 de 1993, así como unas indemnizaciones, para cuyo reconocimiento se tienen en cuenta criterios como la disminución de la capacidad sicofísica y la muerte en simple actividad de sus miembros activos o en actos de servicio. De igual manera, los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un seguro de vida, que pueden reclamar sus familiares en caso de fallecimiento.

Con base en lo expuesto, señala que el régimen especial de la Fuerza Pública resulta ser más beneficioso, porque aunque no se exprese literalmente en cada ley que lo contiene, incorpora un componente resarcitorio o de reparación por el servicio prestado, *“esto hace que se diferencie, por ejemplo, para el cálculo de las indemnizaciones por fallecimiento entre los decesos producidos en servicio de aquellos que ocurrieron por fuera del mismo”*.

Así las cosas, el régimen especial de la Fuerza Pública garantiza la reparación económica de sus miembros cuando han sufrido afectaciones que los convierte en víctimas del conflicto armado. De allí que resulte improcedente solicitar, además de la aplicación del régimen especial las medidas contenidas en la Ley 1448 de 2011, pues en tal caso se estaría originando una doble reparación económica, y además generaría un desequilibrio en las finanzas del Estado.

En lo que concierne al criterio de comparación, indica que los sectores poblacionales que se pretenden comparar, para los efectos del párrafo

1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, se encuentran en situaciones fácticas y jurídicas diferentes, por lo que no es posible proceder a su comparación. En efecto, los miembros de la Fuerza Pública se encuentran expuestos a los riesgos asociados al conflicto, en virtud de las funciones que les son propias, mientras que la población civil no debería estar expuesta a tales contingencias.

Adicionalmente, en el plano fáctico y jurídico no existe un trato desigual entre iguales, por cuanto la Fuerza Pública y la población civil son sujetos que no comparten las mismas características, es decir, no son iguales. Por consiguiente, en la medida en que se trata de grupos distintos, es posible regularlos de forma diversa, sin que ello viole la cláusula de trato igualitario (art. 13 Superior). Ello impide avanzar en la realización de un test de igualdad.

Insiste en señalar que la existencia de regímenes distintos, entre militares y civiles, no significa que se esté reparando de forma más completa a un sector poblacional, en detrimento de otro; simplemente, que se trata de regulaciones técnicamente diversas, que responden a lógicas disímiles. Además, lo que se busca con el parágrafo 1° del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 es evitar violar el principio de doble indemnización.

Por último, indica que el fin buscado es legítimo y consiste en mantener el régimen especial diseñado para las Fuerzas Armadas con miras a reparar efectivamente las contingencias que sufran sus integrantes en sus labores, y el medio empleado es adecuado.

1.5. Departamento Administrativo para la Prosperidad

La ciudadana Vanessa Spath Agámez, actuando en representación del Departamento Administrativo para la Prosperidad, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte que declare exequible la expresión acusada.

Señala que la Ley 1448 de 2011 incluye a los miembros de la Fuerza Pública dentro de la categoría de víctimas. En tal sentido, el propósito del artículo 3 de aquélla no es definir o modificar dicha noción, sino precisar que, en materia de reparación económica, en el caso de los militares y policías, todo concepto se regirá por su régimen especial.

Indica que los integrantes de la Fuerza Pública tienen derecho a medidas de satisfacción y garantías de no repetición, por lo que su no inclusión en las medidas reparatorias no las invisibiliza, ni supone una afrenta adicional a su condición.

Concluye afirmando que no se presenta vulneración alguna al derecho a la igualdad, ya que se trata de regímenes jurídicos distintos.

2. INTERVENCIONES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS

2.1. Universidad Santo Tomás

Los ciudadanos Ciro Nolberto Güechá Medina y Carlos Rodríguez Mejía, Decano y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte condicionar el sentido de la norma acusada, en el entendido que “el régimen especial que les es aplicables es el previsto en la Ley 1448 de 2011”.

Indican que, en el pasado, se entendió que los miembros de la fuerza pública no detentaban la calidad de víctima del conflicto armado, y que por el contrario, eran sujetos activos del mismo.

Merced a la jurisprudencia internacional, el criterio de humanidad no debe ser puesto en duda siquiera para aquellas personas que no detentan las armas, puesto que todo conflicto se encuentra cobijado por las reglas del derecho internacional humanitario, lo cual permite concluir que los miembros de las fuerzas militares sí pueden ser considerados víctimas.

Indican que en el ámbito internacional son múltiples las normas que establecen el derecho a la igualdad y su correlato de prohibición de la discriminación, e imponen a los Estados no sólo la obligación de reconocerla y respetarla, sino también la de garantizarla de manera efectiva.

En concepto de los intervinientes la disposición acusada sí establece un trato diferenciado parcialmente inconstitucional, *“puesto que impiden a los miembros de la fuerza pública que detenten la calidad de víctimas acceder a una reparación conforme a los criterios de la Ley 1448 de 2011”*.

Finalizan afirmando que el legislador omitió incluir a los miembros de la fuerza pública, que puedan ser considerados víctimas del conflicto armado, de la obtención del derecho a la reparación constitucionalmente consagrado en el artículo 90 de la Constitución, bajo criterios de igualdad establecidos en el artículo 13 superior y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

2.2. Integrantes del Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad del Rosario

Sebastián Senior Serrano, Santiago Cabana González, Camila Zuluaga Hoyos, Nathalia Hurtado Díaz y Nathalia Isaza Ibarra, en calidad de miembros del Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad del Rosario, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada. Proponen adelantar un juicio integrado de igualdad (sentencia C-015 de 2014).

Como punto de partida, proponen establecer si la distinción entre miembros de la Fuerza Pública y otras víctimas se encuentra debidamente justificada, o si por el contrario, constituye una vulneración al principio de igualdad como lo sostiene el demandante.

Indican que el derecho internacional humanitario ha dado una especial mirada a la distinción entre combatientes y población civil, estableciendo que los primeros al ser considerados como parte activa del conflicto armado tienen un régimen distinto de protección, mientras que la población civil tendrá una protección reforzada al no encontrarse involucrada en el conflicto y determinarse que no puede ser víctima de ninguna clase de ataque.

Los integrantes de las fuerzas militares, al encontrarse participando activamente en las hostilidades, se rigen por unas normas distintas a quien no cumple ese rol.

Precisan que aquellos miembros de la Fuerza Pública que no sean parte directa de los enfrentamientos durante el conflicto, como lo es el caso de la Policía Nacional, se encuentran desprotegidos y desfavorecidos por las disposiciones demandadas, pues su capacidad para atender y responder a los ataques propios del conflicto es menor a la que tienen las Fuerzas Militares, *“lo que hace que equipararlos a las Fuerzas Militares con el fin de ser titulares de los derechos propios de su régimen especial y no de la reparación económica a la cual tienen derecho las víctimas del conflicto, desconoce las atribuciones propias de las competencias establecidas en la ley”*.

Señalan que la distinción establecida por el legislador al excluir la aplicación de la Ley de Víctimas para la reparación económica de los miembros de la Fuerza Pública por todo concepto es una diferenciación legítima constitucionalmente, al permitir a las víctimas que ostenten la calidad de miembros de la Fuerza Pública, la posibilidad de recibir una pensión vitalicia como consecuencia de las particularidades propias de la función a su cargo.

Los intervinientes proponen dos clases de condicionamientos: “en el entendido que la expresión “miembros de la Fuerza Pública” cobija tanto a aquellos que sufren el hecho victimizante durante el servicio activo y por fuera de éste, así como la falta de diferenciación entre los diferentes tipos de sujetos que forman la fuerza pública. Igualmente, en el entendido que la expresión “por todo concepto”, no incluye los beneficios económicos que no constituyen propiamente indemnización económica, tales como las medidas de acceso preferente a planes de vivienda, la capacitación y planes de empleo urbano y rural y el derecho preferencial de acceso a la carrera administrativa, entre otros, teniendo derecho los miembros de la Fuerza Pública a tales beneficios”.

2.3. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia

Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín – Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional- y Hans Alexander Villalobos Díaz, estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequible la norma acusada, “en el entendido que los miembros de la fuerza pública que sean víctimas del conflicto armado interno tienen derecho a la reparación económica que se desarrolla en la mencionada ley”.

Inician por señalar que se considera víctima a toda persona que sufra daños provenientes de acciones u omisiones de personas de derecho privado o público.

En los términos de la Ley 1448 de 2011, víctima es toda persona que haya sido objeto de daño individual o colectivo, como consecuencia de hechos u omisiones que transgredieron disposiciones del derecho internacional humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Insisten en que el contenido del derecho fundamental a la reparación integral comprende las siguientes medidas: (i) restitución; (ii) rehabilitación; (iii) indemnización; (iv) garantías de no repetición y (v) medidas de satisfacción.

Agregan que los integrantes de las fuerzas militares ingresan en la condición de víctimas, y en consecuencia, “todo miembro activo retirado de la Fuerza Pública, que haya sido víctima del conflicto armado interno, tiene el derecho fundamental a una reparación integral, incluyendo una reparación de carácter pecuniario”.

Señalan que si bien actualmente existen regulaciones legales sobre

régimen de carrera, prestacional y disciplinario para las fuerzas armadas, “no existe en la actualidad norma de carácter especial que regule la reparación económica de los uniformados, toda vez que se ha manifestado que de acuerdo con los preceptos vigentes, sólo se vislumbra regulación del régimen de carrera, prestacional y disciplinario de las personas pertenecientes a la milicia colombiana”.

Concluyen afirmando que la reparación económica desarrollada en la Ley 1448 de 2011 también debe ser aplicable a los uniformados, debido a que no se les puede coartar de plano su derecho fundamental a ser reparado económicamente cuando sean víctimas.

3. INTERVENCIONES DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS

3.1. Las ciudadanas Mary Luz Caicedo Ramírez y María Eugenia Pulgarín Loaiza

Las mencionadas ciudadanas intervienen a través de sendos memoriales, que se fundan en argumentos similares, para solicitarle a la Corte que declare exequible la norma acusada.

Argumentan que los integrantes de la Fuerza Pública desempeñan una labor de alta peligrosidad, motivo por el cual reciben unas indemnizaciones, mientras que la población civil está expuesta al conflicto armado “*del que nunca han decidido hacer parte*”, es por esta razón que la Ley 1448 de 2011 buscar repararlas económicamente cuando se les han vulnerado sus derechos.

Agregan que la indemnización debe ser justa y sostenible, lo cual significa que ningún dinero será suficiente para subsanar todo el daño causado a las víctimas. De ahí que el Estado debe hacer uso de todos los recursos de manera razonable, por lo que no es justo que si ya la administración indemniza a los miembros de las fuerzas militares, se pretenda de nuevo exigir otra reparación.

3.2. Derly Judith Pardo Grajales.

La ciudadana Derly Judith Pardo Grajales interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda.

Explica que la Constitución consagra el derecho a la igualdad para todas las personas, “*esto no excluye a los militares que también poseen esa condición, por lo que no hay razón para excluirlos de los reconocimientos y beneficios a los que tienen derecho por ser parte afectada en el conflicto armado en Colombia*”.

3.3. Paula Andrea Guerrero León

La ciudadana Paula Andrea Judith León interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda.

Sostiene que los militares son víctimas del conflicto armado cuando quedan fuera de combate. De igual manera lo son sus familiares cuando aquéllos hayan perdido la vida en medio de las hostilidades.

3.4. Ana María Bernal Cruz

La ciudadana Ana María Bernal Cruz interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda ciudadana.

Indica que los integrantes de las Fuerzas Armadas no agotan como servidores públicos su dimensión existencial. Ante todo, se trata de personas.

Explica que los miembros de la fuerza pública adquieren el status de personas protegidas por el derecho internacional humanitario, y en consecuencia, son potenciales víctimas, “cuando se encuentren en las situaciones previstas en el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949 o en el artículo 4º del Protocolo II Adicional”.

Agrega que no existe ninguna clase de argumentación en la ley de víctimas que justifique acordarles un trato discriminatorio a los integrantes de la fuerza pública.

Concluye afirmando que *“si un miembro de las FFAA ha sido víctima del conflicto armado interno, ha sido herido, está discapacitado, ha sido secuestrado, ha recibido amenazas, extorsión, negarle la reparación económica por ser víctima, no se le ofrece la misma protección, ni el mismo trato”*.

3.5. Maritza Yaneth Rodríguez Higuera

La ciudadana Maritza Yaneth Rodríguez Higuera intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda ciudadana.

Señala que los miembros de la Fuerza Pública no pierden su condición de persona por el hecho de luchar contra quienes atacan la democracia y gozan de todos los derechos, *“salvo los estipulados expresamente en la Carta y dentro de los cuales no está el derecho a la igualdad, que al ser desconocido por la norma demandada vulnera y deshumaniza la*

dignidad como persona humana”.

Agrega que limitar la indemnización a los integrantes de la Fuerza Pública al correspondiente a su régimen especial, genera una discriminación en relación con los civiles que sufran las mismas lesiones por los mismos actos, *“todo lo contrario, pues sus lesiones generalmente son ocasionadas por elementos no considerados como armas de guerra tales como las minas antipersona”.*

3.6. Hernando Enrique Quevedo Martínez

El ciudadano Hernando Enrique Quevedo Martínez, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible la expresión acusada.

Su argumento central es el siguiente: *“los militares (...) no fungen como un grupo que pueda ser reconocido como discriminado, o excluido histórico de los beneficios sociales, económicos o políticos, como sí lo son la inmensa mayoría de los siete millones de desplazados y víctimas del conflicto interno”.*

3.7. Patricia González Ávila

La ciudadana Patricia Gonzáles Ávila interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare exequible la expresión acusada.

Explica que la existencia de regímenes especiales para las Fuerzas Militares y de Policía, no configura una violación al principio de igualdad, sino que busca garantizar los derechos de quienes precisamente tienen condiciones especiales en razón del servicio prestado, el tipo de vinculación que tienen con el Estado y el contexto en el cual desarrollan las labores asignadas.

Señala que, en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los militares son víctimas, cuandoquiera que las acciones ejecutadas contra ellos violen el derecho internacional humanitario.

3.8. Nelson Rubén Zapata Cardona

El ciudadano Nelson Rubén Zapata Cardona interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible la expresión acusada.

Argumenta que: *“el Estado invierte sumas exorbitantes para*

prepararlos, tanto física como mentalmente y dota de armamento y el equipo tecnológico necesario para que puedan enfrentar al enemigo, ya sea interno o externo (...) caso muy diferente presentan los ciudadanos a quienes el Estado no ha preparado ni dotado de armamento, ni tecnología para enfrentar a los grupos al margen de la ley y quienes están desamparados, desarmados e indefensos tanto física como mentalmente frente a un ataque por parte de estos grupos”.

3.9. Edith Castillo Gómez

La ciudadana Edith Castillo Gómez interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible la expresión acusada.

Explica que la condición de víctimas de los miembros de la Fuerza Pública deriva de la transgresión de las normas del derecho internacional humanitario. Y agrega que, *“Si a los miembros de la Fuerza Pública se les repara doblemente por su condición de víctimas del conflicto, en este caso sí se configuraría una discriminación hacia las demás víctimas y se estaría vulnerando la ley, el trato igualitario, el derecho internacional y la Constitución Política”.*

4. INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES SOCIALES

4.1. ACOMIVIC. Organización de Víctimas

El ciudadano My. Carlos C. Ospina Galvis, actuando en representación de la Asociación Colombiana de Militares Víctimas del Conflicto Armado ACOMIVIC, interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda.

Expone que los decretos referentes al régimen especial de las Fuerzas Militares se aplican a todos sus integrantes, sin importar su estatus de víctimas. En tal sentido, *“una cosa es una indemnización por su disminución de su capacidad laboral por hechos ocurridos en el servicio con ocasión o no del servicio del ciudadano militar y otra es la reparación integral que trata la ley 1448 de 2011”.*

Concluye afirmando que: *“la citada expresión demandada ha colocado al ciudadano militar en inferioridad de condiciones para la plena participación efectiva de sus derechos, es tanto así que a hoy en el universo de más de 7 millones 400 mil víctimas del conflicto armado interno, apenas unos 2.400 ciudadanos militares y sus familias han podido acceder a su registro como víctimas, y sus derechos con dicha norma se han visto reducidos y vulnerados”.*

4.2. Fundación “Fuimos héroes”.

La ciudadana Tania Parra Montenegro actuando en su calidad de representante legal de la Fundación “Fuimos héroes”, intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda.

Precisa que las diversas regulaciones existentes sobre evaluación de la capacidad sicofísica, disminución de la capacidad laboral, indemnizaciones, pensiones por invalidez, etcétera, aplicables al personal militar y policial *“en momento alguno mencionan que con ello se repare a los miembros de la fuerza pública por haber sido víctimas del conflicto armado interno; pues es una norma que analiza la capacidad sicofísica de los miembros de la fuerza pública para obtener derechos laborales; JAMÁS PARA OTORGAR EL DERECHO A LA REPARACIÓN; que como víctimas del conflicto interno armado les corresponde”*.

Concluye que los integrantes de la Fuerza Pública que hayan sido víctimas del conflicto armado, deben ser tratados en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

4.3. Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares ACORE

El ciudadano Jaime Ruiz Barrera, actuando en su calidad de Presidente de la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares ACORE, intervino en el proceso de la referencia, para solicitarle a la Corte que declare exequible la disposición acusada.

Sostiene el ciudadano que *“(…) El actual sistema de reparación como régimen especial es quizás más efectivo para que los derechos de las víctimas de la Fuerza Pública, tengan una reparación económica justa y adecuada.//Consecuente con lo anterior, y en atención a que los recursos económicos requeridos para atender los millones de víctimas que hasta el momento formulan reclamaciones en tal sentido podrían no ser suficientes, es preferible garantizar los beneficios que pueden otorgarse a los miembros de la fuerza pública en su condición de víctimas, dentro de la normatividad existente y dentro del régimen especial que los cobija.// En el momento actual no hay plena garantía de que las disponibilidades presupuestales puedan atender las múltiples reclamaciones que se presentan en materia de reclamaciones económicas. En tales condiciones se reafirma que el sistema vigente es más seguro y por tanto, se considera inconveniente la reforma del artículo y del párrafo objeto de demanda por esta supuesta inconstitucionalidad”*.

4.4. Comisión Colombiana de Juristas

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Mateo Gómez Vásquez, Alejandra Muñoz y Valeria Silva, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas, intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte que declare exequible la norma acusada. De manera subsidiaria sugieren que se profiera un fallo inhibitorio.

Para sustentar la petición principal, luego de hacer referencia a la jurisprudencia de esta Corte y del Consejo de Estado sobre las diferencias fácticas y normativas existentes entre las víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública y otras víctimas del conflicto armado, concluyen que *“(...) el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1448 no genera un trato discriminatorio en perjuicio de los miembros de la fuerza pública, toda vez que, de un lado, parte de una circunstancia fáctica diferenciada que genera una distinción constitucionalmente legítima respecto a la forma de indemnizar a las víctimas reconocidas por la ley 1448 y, del otro, la norma, al excluir de la reparación administrativa a los miembros de la fuerza pública no desconoce su derecho a la indemnización, ya que esta es asegurada a través del régimen especial del que son beneficiarios.”*

Sobre la petición subsidiaria de inhibición refieren que el demandante no expuso los elementos que componen el juicio de igualdad (adecuación, necesidad y proporcionalidad), necesarios para sustentar un cargo por violación del principio de igualdad, ni identificó en la norma acusada un trato diferenciado injustificado constitucionalmente, limitándose a alegar vagamente la violación del principio de igualdad.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación, mediante concepto No. 5984 del 14 de octubre de 2015, solicita a la Corte que declare exequible la norma acusada, en el entendido que debe analizarse en cada caso si hay hechos victimizantes que no estén cubiertos por el régimen pensional especial, y de ser así, respecto de ellos procederá la reparación económica para los miembros de la Fuerza Pública que ostenten la calidad de víctimas.

Indica que si bien la disposición demandada efectivamente prevé la aplicación de un régimen especial, lo cierto es que no es totalmente claro que dicho régimen sea el correspondiente a las prestaciones sociales de tipo pensional, como lo entiende el actor. Por el contrario, también podría entenderse que la norma acusada fija un régimen de reparación económica especial para los miembros de la fuerza pública que tienen, a su vez, la calidad de víctimas del conflicto armado.

Agrega que el caso en estudio es muy semejante al estudiado por la Corte en sentencia C-575 de 2006, aun cuando en aquella oportunidad se alegaba la inconstitucionalidad de la ley por la inclusión de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado.

Explica que la norma acusada, en principio, no vulnera el derecho a la igualdad, por cuanto: (i) reconoce que los miembros de la Fuerza Pública también pueden ser reconocidos como víctimas; y (ii) la aplicación de un régimen especial para su reparación económica, implica un trato diferente justificado por sus especiales condiciones.

En lo que concierne a la reparación económica, la referencia a un régimen especial, implica que la única compensación económica que pueden recibir es la proveniente de las prestaciones sociales, *“restringiendo en exceso su derecho a la reparación integral”*.

Al respecto, afirma: *“tampoco puede llegarse al otro extremo, esto es, entender que prestaciones como la pensión de invalidez especial ya existente para los miembros de la Fuerza Pública no tiene ninguna incidencia en la reparación económica, puesto que es indudable que muchos (sino todos) los hechos victimizantes que ellos sufren o pueden sufrir los habilitaría para recibir prestaciones especiales”*.

En tal sentido, no debe promoverse una doble compensación, sin embargo advierte el Procurador, algunos hechos victimizantes no quedan cubiertos por el régimen prestacional especial que para estos efectos se disponga, razón por la cual habría que hacerse un análisis puntual, caso a caso, a efectos de poder determinar en qué medida hay lugar a una reparación económica distinta y sin perjuicio de las prestaciones sociales causadas.

En síntesis, el Jefe del Ministerio Público considera que el régimen prestacional especial de los miembros de la Fuerza Pública debe ser complementario a la reparación económica que eventualmente les corresponda por su condición de víctimas, más no adicional ni tampoco sustituto de ésta. Se trata de garantizar una reparación integral efectiva, evitando un enriquecimiento sin causa.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra

una disposición que hace parte de una ley de la República.

Cuestión preliminar: examen de la aptitud sustantiva de la demanda.

2. Como cuestión previa a la identificación de los problemas jurídicos y la metodología de la presente decisión, la Sala debe determinar si la demanda presentada por el ciudadano Víctor Hugo Matamoros Rodríguez, ofrece un cargo de constitucionalidad que cumpla con las condiciones fijadas por la Ley y la jurisprudencia de esta Corte. Esto es necesario debido a que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas sostiene que la demanda no cumple con estas condiciones mínimas, toda vez que no satisface los requisitos de *certeza*, *suficiencia* y *pertinencia*, necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad.

3. En criterio de la institución mencionada las falencias que señala se presentarían en la medida en que el demandante centra su censura en un único componente del deber de garantía de los derechos de las víctimas, esto es la indemnización, y desconoce el contexto de justicia transicional en que se inserta, el cual permite un ejercicio de ponderación que podría conducir a limitaciones en algunos de los componentes en aras de otros principios constitucionales como la obtención de la paz y la construcción de la verdad.

4. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener (i) el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; y (iii) las razones por las cuales se estiman violadas. Adicionalmente, deberá indicarse (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda y, cuando la norma se impugne por vicios de forma (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

5. El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de la violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina² según la cual, las razones en que se funda el concepto de la violación deben ser *claras*, *ciertas*, *específicas*, *pertinentes* y *suficientes*.

² La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en múltiples decisiones posteriores; recientemente en las sentencias C-912 de 2013, C-612 de 2015, y C-160 de 2016, entre muchas otras.

En lo que concierne al requisito de *certeza* la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que este presupuesto argumentativo exige que, de una parte, la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y *no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita*”; y de otra parte, que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

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

6. Pues bien, el demandante sostiene que la expresión “*Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable*”, del primer párrafo del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 es violatoria del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución³.

Contario a lo que expone la Unidad para la reparación de las víctimas, para la Sala el cargo de inconstitucionalidad admitido es *claro*, por cuanto, sin mayor dificultad, se comprende que el demandante plantea la existencia de una violación al derecho a la igualdad, en la medida en que la reparación de los integrantes de la Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado interno, se limita a la que tengan derecho según su régimen especial.

La acusación recae sobre el verdadero contenido de la disposición acusada, cumpliéndose así con el requisito de *certeza*, en la medida en que efectivamente el legislador estableció un tratamiento diferente entre los integrantes de la Fuerza Pública y las demás víctimas, en punto a la

³ Es preciso recordar que si bien la demanda originaria involucraba cargos por presunta violación de otros preceptos superiores (Preámbulo y artículos 4° y 5° de la Constitución) mediante auto del 25 de agosto de 2015, el magistrado Alberto Rojas Ríos, inadmitió la demanda por estos cargos, y en auto de septiembre 7 de 2015, el mismo despacho la rechazó, respecto de las mencionadas censuras (Folios 93 y 105).

determinación de la reparación económica. El actor presentó igualmente argumentos orientados a sustentar en qué medida la disposición legal demandada vulneraría, el derecho-principio de igualdad (art.13 Superior), motivo por el cual se acreditó el requisito de especificidad. En efecto, en palabras del actor:

“El legislador vulneró el derecho a la igualdad, en la medida en que dispuso que los integrantes de la Fuerza Pública – víctimas del conflicto armado interno- no son destinatarios de una reparación integral – a diferencia de las otras víctimas– sino que ésta se limita, por todo concepto, al “*derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable*”. Tal tratamiento diferente resultaría ser una violación del derecho a la igualdad (**art. 13 Superior**), en consonancia con diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos (**art. 93 Superior**), que prohíben a los Estados incurrir en prácticas discriminatorias (Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Los argumentos esgrimidos por el demandante son de naturaleza constitucional, y no legal ni doctrinario, ni referidos a situaciones puramente individuales, lo que satisface el requisito de pertinencia. Finalmente, la acusación logró plantear un verdadero debate de constitucionalidad en el que intervinieron con posturas disímiles diferentes actores institucionales, académicos, sociales y ciudadanos en general, sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la norma acusada frente al artículo 13 Superior, generando al menos una duda sobre la constitucionalidad del precepto acusado. En efecto, el actor identifica dos grupos poblacionales: los miembros de la fuerza pública que son víctimas del conflicto armado en los términos de la ley, y las demás víctimas del conflicto; se trata de extremos que son comparables comoquiera que comparten una cualidad cual es la de ser víctimas del conflicto armado; identifica así mismo un trato diferenciado y sostiene que el mismo carece de justificación, planteamiento que conduce a satisfacer el requisito de suficiencia en el cargo.

Con base en las anteriores consideraciones procede la Corte al estudio de fondo de la demanda por el cargo consistente en un eventual quebrantamiento del principio-derecho de igualdad.

Presentación del asunto, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

7. Según el demandante, el legislador vulneró el derecho a la igualdad, en la medida en que dispuso que cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas del conflicto armado, su reparación económica corresponderá, por todo concepto, a la que tengan derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable. Esta prescripción normativa implicaría, a juicio del actor, que los integrantes de la Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado interno, no serían destinatarios de una reparación integral, a diferencia de las otras víctimas.

Tal tratamiento diferente entrañaría una violación del derecho a la igualdad conforme al artículo 13 Superior en consonancia con diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos (Art. 93 Superior), que prohíben a los Estados incurrir en prácticas discriminatorias (Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos).

8. Las posturas de los intervinientes, partiendo todas de la existencia de un tratamiento legal diferenciado entre los integrantes de la Fuerza Pública y las demás víctimas del conflicto armado interno, se dividen entre quienes coadyuvan la demanda y aquellos que le piden a la Corte declarar exequibles las expresiones acusadas.

Quienes se pronuncian en favor de la inexecutable fundamentan su punto de vista en que: *(i)* no existen razones válidas para establecer un tratamiento diferente a los integrantes de la Fuerza Pública; *(ii)* los militares y policías adquieren la calidad de víctimas, cuando se violan las normas del derecho internacional humanitario; *(iii)* las disposiciones internacionales sobre derechos humanos consagran los mismos derechos para todas las víctimas; *(iv)* si bien existen regulaciones especiales sobre régimen de carrera, prestacional y disciplinario, no existe una normatividad sobre la reparación económica a favor de los integrantes de la Fuerza Pública; *(v)* no se puede confundir una indemnización por disminución de la capacidad laboral por hechos relacionados con el servicio, con una reparación integral, en los términos de la Ley 1448 de 2011; y *(vi)* los miembros de la Fuerza Pública, al igual que todas las víctimas del conflicto armado interno, tienen derecho a recibir una reparación integral.

Quienes le solicitan a la Corte declarar exequible la expresión acusada, plantean los siguientes argumentos: *(i)* el legislador cuenta con un margen de configuración normativa para alcanzar un equilibrio entre la necesidad de indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno y las limitaciones económicas; *(ii)* los integrantes de la Fuerza Pública gozan de un régimen especial salarial y prestacional, fundado en la labor que

constitucionalmente desempeñan; (iii) el trato diferente se funda en no desbordar las capacidades económicas del Estado y que el medio seleccionado es idóneo y efectivo para ello; y (iv) no es posible comparar a los integrantes de la Fuerza Pública con las demás víctimas, ya que se encuentran en situaciones diferentes, es decir, no existe un *tertio comparationis*.

Por su parte, el Jefe del Ministerio Público sostiene que: (i) la norma acusada restringe el monto de la indemnización económica a aquella recibida según el respectivo régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública; (ii) la pensión de invalidez tiene incidencia en la cuantificación del monto de la reparación económica; (iii) no puede promoverse una doble indemnización; y (iv) es necesario revisar cada caso concreto. De allí que proponga condicionar la exequibilidad de la norma acusada, en el entendido de que *“debe analizarse en cada caso si hay hechos victimizantes que no estén cubiertos por el régimen pensional especial y de ser así, respecto de ellos procederá la reparación económica para los miembros de la Fuerza Pública que ostenten la calidad de víctimas”*.

9. Tomando en consideración el cargo de inconstitucionalidad formulado, así como las diversas intervenciones ciudadanas y el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿La norma de justicia transicional, que contempla respecto de los integrantes de la Fuerza Pública que sean víctimas del conflicto armado, una reparación económica correspondiente, por todo concepto, a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable, vulnera el principio-derecho a la igualdad, en relación con las demás víctimas, quienes reciben una indemnización administrativa en el marco de la mencionada ley?

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte hará referencia a: (i) el alcance general del derecho a la reparación integral de las víctimas, conforme a la Ley 1448 de 2011; (ii) el derecho a la reparación integral de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado; (iii) el régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública; (iv) el contenido del principio-derecho fundamental a la igualdad; y, (vi) en ese marco, resolverá el cargo de inconstitucionalidad.

El alcance general del derecho a la reparación integral de las víctimas, conforme a la Ley 1448 de 2011. Reiteración de

jurisprudencia⁴

10. La jurisprudencia de esta Corte ha derivado de una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 29, 93, 229, y 250 de la Carta Política, así como de los lineamientos trazados por el derecho internacional humanitario y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, la fundamentación de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.⁵

En la sentencia SU-254 de 2013 se sintetizan los parámetros constitucionales mínimos respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, en casos de graves atentados contra los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, *“los cuales tienen plena aplicación no sólo en el ámbito de las reparaciones que se otorgan en sede judicial, sino también en contextos de justicia transicional, para evaluar la constitucionalidad de programas masivos de reparación por vía administrativa, como los previstos en la Ley 1448 de 2011”*⁶.

De acuerdo con lo establecido en el mencionado pronunciamiento, reiterado esquemáticamente en la C-912 de 2013, el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral incorpora los siguientes elementos:

“(i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño

⁴ La reseña que se expone a continuación recoge la efectuada en la sentencia C-912 de 2013, en la que se sintetizaron las reglas en materia de derecho a la reparación de las víctimas establecidas en la sentencia SU-254 de 2013, pronunciamiento éste en el que se efectuó un detallado recuento y análisis de los derechos reconocidos a las víctimas en el derecho internacional, en la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, así como en la legislación interna.

⁵ Ver entre otras las sentencias C-228 de 2002 en donde la Corte Constitucional precisó el alcance constitucional de los derechos de las víctimas en el proceso penal; C-578 de 2002 en la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 742 de 2002, *por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*; C-580 de 2002 en donde la Corte estableció que el derecho de las víctimas del delito de desaparición forzada de personas y la necesidad de garantizar los derechos a la verdad y a la justicia, permitían que el legislador estableciera la imprescriptibilidad de la acción penal; C-875 de 2002, donde la Corte declaró la exequibilidad de varias disposiciones relativas a la constitución de parte civil dentro del proceso penal; C-370 de 2006, en donde la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de varias disposiciones de la ley de justicia y paz, que restringían los derechos de las víctimas; C-1199 de 2008, en donde la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”*; C-099 de 2013, donde se declaró la exequibilidad de los artículos 79 y 88 y la exequibilidad condicionada de algunos apartes del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, *“por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones”*; SU-254 de 2013 en la que se ampara el derecho a la reparación integral de varias víctimas del desplazamiento forzado a quienes les había sido negada la indemnización administrativa y el acceso a otras prestaciones previstas en la Ley 1448 de 2011.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013.

causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

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

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

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

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

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

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

(viii) La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en los derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales,

prestacionales o implementar las políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación.

(ix) No obstante la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral, ésta no implica ignorar la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas. En ese orden de ideas, el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada y, en general a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos⁷⁷.

11. Dado que el párrafo primero del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, además de reconocer explícitamente a los miembros de la Fuerza Pública la condición de víctimas del conflicto armado interno, introduce algunos elementos diferenciales, específicamente en lo que concierne a la reparación económica, a continuación se hace referencia al alcance del derecho a la reparación de estos destinatarios de la ley.

El derecho a la reparación de los miembros de la Fuerza Pública como víctimas del conflicto armado

12. Según el párrafo primero del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, “Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley”.

Del párrafo transcrito surgen dos aspectos relevantes en torno a los derechos de los miembros de la Fuerza Pública en el marco de la ley que regula la atención, asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, en el contexto de la justicia transicional. El primero tiene que ver con el reconocimiento expreso de su condición de víctimas, con las limitaciones temporales, personales y materiales previstas para todos los sujetos destinatarios de la ley. Y el segundo, con la previsión de un criterio diferencial para el componente de reparación económica ligado al

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013.

régimen especial que les es aplicable. Cada uno de estos aspectos se analizará a continuación.

El reconocimiento expreso de la condición de víctimas a los miembros de la Fuerza Pública.

13. El segmento normativo acusado se inserta en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, cuyo propósito es el de delimitar, a través del concepto de “*víctima del conflicto armado*” los sujetos destinatarios de las medidas de asistencia, atención y reparación integral previstas en la ley. Bajo esa intención fija unos límites *temporales, personales y materiales* para la definición de la condición de víctima.

En atención al criterio *temporal*, sólo serán consideradas víctimas quienes hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, delimitación que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-250 de 2012⁸.

Desde el punto de vista *personal*, las víctimas pueden ser individuales o colectivas. La noción abarca al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de éstas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad en línea ascendente. De igual manera, la condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

En cuanto a los límites *materiales*, se tiene que los hechos victimizantes deben ser consecuencia de la comisión de una infracción grave al derecho

⁸ Sobre el particular dijo la Corte en la mencionada sentencia: “*Es el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Precisamente por eso en el cuerpo de la providencia se inserta un extenso acápite en el que se da cuenta de las discusiones que tuvieron lugar sobre la fecha a partir del primero de enero de 1985, y como ésta fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo. Adicionalmente, de conformidad con los datos estadísticos aportados en las diferentes intervenciones es claro que las víctimas del conflicto armado interno aumentan de manera sustancial a partir de los años ochenta, y que éste se degrada especialmente a partir de esa fecha sin que sea posible establecer un momento histórico preciso que sirva de hito definitivo. Se tiene por lo tanto que el límite temporal previsto en el artículo tercero, no es una fecha arbitrariamente excluyente porque precisamente cubre la época en la cual se produjo el mayor número de violaciones a las normas de derechos humanos y de derechos internacional humanitario, el período histórico de mayor victimización*”.

internacional humanitario o violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*”. Se excluyen las afectaciones a derechos, sufridas como consecuencia de actos de delincuencia común, previsión que fue declarada exequible por la Corte en sentencia C-253 A de 2012.

14. Del reconocimiento que el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448/11 examinado realiza de la condición de víctima a los miembros de la Fuerza Pública surge la consecuencia trascendente de que son titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y que las violaciones de que trata dicha norma no se vuelvan a repetir. Como beneficiarios de la Ley tienen derecho a ser reparados integralmente “*de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido*” (Art. 3°). Su derecho a la reparación integral comprende en consecuencia todos los componentes a que refiere la ley, esto es, “*las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica*” (Art. 25).

15. No obstante, dada su condición de miembros de la Fuerza Pública, la vinculación laboral que sostienen con la administración, la importante misión constitucional que desempeñan, y el elevado riesgo que involucra su labor, el legislador estableció un régimen especial de reparación para este grupo de víctimas, conforme al cual pese a ser titulares del derecho a la reparación integral y por ende, ser destinatarios de todas medidas establecidas para su satisfacción, el componente de **reparación económica** corresponderá al previsto en el régimen especial que les sea aplicable.

Esta articulación de las medidas de reparación diseñadas en la ley de víctimas, con otros dispositivos de protección, resarcimiento, rehabilitación, previstos en los regímenes prestacionales especiales de los miembros de la Fuerza Pública se fundamenta justamente en la previsión de que dado el elevado riesgo que implica el desarrollo de su misión institucional, pueden ser víctimas potenciales en las confrontaciones armadas y el Estado debe desplegar mecanismos para enfrentar dichas contingencias.

Cabe precisar que cuando la disposición enjuiciada hace referencia a que “*su reparación económica corresponderá **por todo concepto** a la que tenga derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable*”, está remitiendo a las prestaciones y salvaguardas previstos en estos estatutos específicamente en materia de **reparación económica**. Y aunque el precepto bajo examen menciona explícitamente otras medidas como las de satisfacción y garantía de no repetición de las cuales serían

también beneficiarios los miembros de la Fuerza Pública, ello no excluye la posibilidad de que se acojan a otras medidas que concurren a conformar el concepto de reparación integral al tenor del artículo 25 de la Ley 1448, tales como la restitución y la rehabilitación. No obstante, es factible que componentes como la rehabilitación e incluso la reparación económica tengan una respuesta más robusta y focalizada en el marco de la regulación de asistencia y seguridad social específica con que cuentan estos beneficiarios en sus coberturas ordinarias.

16. Ya en anterior oportunidad, esta corporación se había pronunciado sobre las relaciones existentes entre el régimen de seguridad social de los integrantes de la Fuerza Pública y su reconocimiento como víctimas en la Ley de Justicia y Paz. En efecto al examinar la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 975 de 2005⁹, la Corte hizo la siguiente precisión:

“Obviamente dicho reconocimiento, no comporta la posibilidad de que en estos casos se reciba una doble indemnización sino que necesariamente alude a una protección que complementa la prevista en el régimen de seguridad social y se refiere solamente a los riesgos que no están cubiertos por el régimen de seguridad social de la Fuerza Pública”¹⁰.

Así las cosas, para el Tribunal Constitucional la indemnización que reciben los integrantes de la Fuerza Pública, en su calidad de víctimas del conflicto armado, en escenarios de justicia transicional como el creado por la Ley de Justicia y Paz, debe ser articulada con las previstas en su régimen prestacional especial.

17. En este punto resulta pertinente recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado- Sección Tercera, ha reiterado en varios pronunciamientos que frente a los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo, relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, no resulta comprometida la responsabilidad de la Administración por cuanto tales daños se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado y, por ende, en principio se cubren con la **indemnización a forfait**¹¹ a que tienen derecho por virtud de esa

⁹ “Artículo 5°. (...) Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley”.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-575 de 2006.

¹¹ “La jurisprudencia ha diferenciado el régimen de responsabilidad aplicable en los eventos de daños causados a un soldado que presta servicio militar obligatorio, respecto de los daños que padece un soldado que ingresa voluntariamente a prestar el servicio militar. Como sustento de dicha diferencia, la Sala ha explicado que los primeros, prestan el servicio militar para cumplir con un deber constitucionalmente impuesto, por esta razón sólo deben soportar aquellas limitaciones o

vinculación. Ello no excluye, sin embargo, la reparación de esos daños cuando éstos se hubieren producido por falla del servicio o cuando el funcionario hubiere sido sometido a un riesgo de naturaleza excepcional. Sobre el particular, en la sentencia de 15 de abril de 2015 la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, consideró:

“La Sala estima pertinente señalar que la Corporación, en su Jurisprudencia reiterada, ha sostenido que frente a los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, entre ellos los agentes de Policía, no resulta comprometida la responsabilidad de la Administración por cuanto tales daños se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado y, por ende, en principio se cubren con la indemnización a forfait a que tienen derecho por virtud de esa vinculación; sin embargo, también ha sostenido la Sala que la reparación de esos daños resulta procedente, cuando éstos se hubieren producido por falla del servicio o cuando el funcionario hubiere sido sometido a un riesgo de naturaleza excepcional, diferente o mayor al que debían afrontar sus demás compañeros o incluso cuando el daño sufrido por la víctima haya sido causado con un arma de dotación oficial, dado que en este último evento se abriría paso el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo”¹².

18. A manera de conclusión puede afirmarse que el reconocimiento de la condición de víctimas de los integrantes de la Fuerza Pública por hechos relacionados con el conflicto armado interno, cuenta con una importante tradición en el orden jurídico colombiano y en la jurisprudencia relativa a contextos normativos tanto de justicia transicional como de ordinaria. No

inconvenientes inherentes a la prestación de su servicio militar obligatorio, como la restricción a los derechos fundamentales de locomoción y libertad entre otros, pero no los riesgos anormales. En tanto que los segundos, que a iniciativa propia eligen la carrera militar, asumen o, al menos comparten con el Estado, todos los riesgos que sobre ellos puedan materializarse en el cumplimiento del servicio que voluntariamente escogieron prestar. De manera que, si durante el cumplimiento de su deber constitucional un soldado conscripto padece un daño, el mismo puede imputarse al Estado con fundamento en que fue sometido a un riesgo excepcional o porque soportó una situación determinante del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. A diferencia del anterior, **el soldado voluntario que decide someterse a la prestación del servicio, en el entendido de que conoce los riesgos que entraña su trabajo, es titular de una relación laboral con el Estado y detenta derechos legales y reglamentarios de esta naturaleza, que se concretan cuando ocurren daños vinculados a las actividades ordinarias de riesgo propio de su labor.** Se aprecia así que, la irregularidad que podría dar origen a la responsabilidad patrimonial sin nexo laboral, que es diferente de la a **forfait (responsabilidad del empleador, predeterminada legalmente)**, es la que ocurre en “forma independiente a la prestación ordinaria o normal del servicio” o “por fallas del servicio ajenas al trabajo profesional propio del agente”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencias de 15 de febrero de 1996. Exp. 10033; 20 de febrero de 1997. Exp.11756.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del 15 de abril de 2014, C.P. Hernán Andrade Rincón, Exp. 66001233100020040010301.

obstante, dicho reconocimiento va asociado a un tratamiento especial en materia indemnizatoria, derivado de la existencia de una relación laboral con el Estado voluntariamente asumida, de los riesgos previamente valorados que entraña la actividad adscrita a ese vínculo laboral, y de los derechos legales y reglamentarios que se concretan cuando ocurre un daño vinculado a esa actividad ordinaria de riesgo, propio de su labor.

La norma que es objeto de examen en esta oportunidad se inscribe en esa tradición, en tanto reconoce la condición de víctimas del conflicto armado a los integrantes de la Fuerza Pública, así como su derecho a la reparación integral y en ese ámbito a recibir medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Sin embargo, en lo atinente a la indemnización económica, el legislador la limitó a *“la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*.

Con el propósito de precisar el alcance de la norma objeto de enjuiciamiento, a continuación se hará una referencia a los aspectos más relevantes del régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

El régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública

19. Establece el párrafo primero del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 que la reparación económica de los miembros de la Fuerza Pública, que fueren considerados víctimas en los términos de esta ley, *“corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*.

Esta última expresión fue objeto de dos posibles interpretaciones por parte de los intervinientes en este juicio. Para algunos, el *“régimen especial”*, al que alude la Ley 1448 de 2011 no existe, por cuanto aún no ha sido expedido. Otros en cambio, consideraron que se trata de una remisión a un conjunto de regulaciones referentes a los regímenes salariales y prestacionales de las Fuerzas Militares y de Policía, así como a cierta normatividad relacionada con beneficios en materia de salud, vivienda y rehabilitación integral. Esta segunda interpretación es la que se deriva de los antecedentes legislativos de la norma enjuiciada.

En efecto, una revisión del trámite surtido en el Congreso de la República, muestra que, desde el texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, el propósito era reconocerle a los militares y policías su calidad de víctimas del conflicto armado, pero limitando el monto de la reparación económica a que tienen derecho, a los beneficios ya reconocidos en sus respectivos regímenes de seguridad social. Así se dejó establecido en la exposición de motivos:

“Además los miembros de la Fuerza Pública, que a diario ponen el interés de proteger a los ciudadanos por encima de su propia vida, podrán acceder a los beneficios de la ley siempre que dichos beneficios no sean otorgados por los regímenes especiales que hoy en día los cobijan. En definitiva, el proyecto de ley no matiza la condición de víctima bajo ninguna circunstancia, sino que, a la inversa, reconoce y acepta el sufrimiento y menoscabo de derechos a los que estas personas han sido expuestos y pretende, de forma incluyente, que el Estado contribuya a la materialización de los derechos que les han sido vulnerados”¹³.

(...)

Es también importante acentuar lo manifestado anteriormente en relación con los miembros de la Fuerza Pública, quienes podrán recibir los beneficios de que trata la ley, siempre que estos no sean otorgados por los regímenes especiales que hoy día los cobijan”¹⁴.

20. En relación con estas regulaciones especiales, cabe señalar que los artículos 217 y 218 de la Constitución Política disponen que la ley determinará los regímenes de carrera, prestacional y disciplinario de los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

21. Existe, en el orden jurídico colombiano, una profusa regulación en torno al régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública.

21.1. Al respecto cabe reseñar que el Decreto Ley 1211 de 1990, “*Por el cual se reforma el estatuto de personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares*”, contempla condiciones salariales y prestaciones sociales especiales, tales como: prima de actividad, prima de servicio anual, prima de orden público¹⁵, subsidio familiar, prima de servicio, prima de vacaciones, prima de especialista, prima de Estado Mayor, prima de cuerpo administrativo, y prima de navidad. Así mismo,

¹³Gaceta del Congreso número 692 del 27 de septiembre de 2010, “Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, “Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional”. Pág. 26.

¹⁴Gaceta del Congreso número 692 del 27 de septiembre de 2010, “Proyecto de ley 107 de 2010 Cámara, “Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional”. Pág. 34.

¹⁵ “Artículo 98. PRIMA DE ORDEN PUBLICO. *Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinar las zonas y condiciones en que deba pagarse esta prima*”.

prestaciones por muerte en actividad, que comprende muerte en combate¹⁶, muerte en misión de servicio¹⁷, muerte simplemente en actividad¹⁸

21.2. De igual manera, el Decreto Ley 1796 de 2000, regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión de invalidez e informes administrativos por lesiones de los miembros de la Fuerza Pública, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa y personal no uniformado de la Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la Ley 100 de 1993. De tal suerte que se reconocen ciertas indemnizaciones, en condiciones diferentes a las de otros servidores estatales.

Es preciso señalar que estas normas especiales contienen elementos diferenciadores, tomando en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se haya presentado la lesión, para el caso de las indemnizaciones; o la muerte, para el caso de la compensación por muerte. Estos criterios diferenciadores están dados tomando en cuenta si los hechos que ocasionaron la lesión o muerte, tuvieron lugar durante la actividad militar, en misión de servicio o como consecuencia de un combate, y son determinantes al momento de incrementar los montos de las prestaciones económicas.

Así por ejemplo, el decreto en mención reconoce el derecho a la indemnización para los miembros de la Fuerza Pública que hubieren sufrido una disminución en la capacidad laboral, la cual se valorará y definirá teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, que se hubiese causado (...) *“c. En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional”* (Art. 37 D. 1796 de 2000).

21.3. De manera análoga, el Decreto 1212 de 1990, *“Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”*, regula unas condiciones salariales y prestacionales especiales tales como: prima de navidad, prima anual de servicio, **prima de orden público**¹⁹, subsidio familiar, prima de oficiales en retiro, prima de vacaciones, prima

¹⁶ Artículo 189.

¹⁷ Artículo 190.

¹⁸ Artículo 191.

¹⁹ **Artículo 72. PRIMA DE ORDEN PUBLICO.** Los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministro de Defensa Nacional determinará las zonas y condiciones en que debe pagarse esta prima.

de especialista, prima académica superior, compensación por muerte y prima de navidad, **prima de riesgo**²⁰, prima de vuelo, entre otras.

21.4. En materia de salud, existe un Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (Ley 352 de 1997), cuyo objeto consiste en “*prestar el servicio integral de salud en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación del personal afiliado y sus beneficiarios y el servicio de sanidad inherentes a las operaciones militares y policiales*”. (Art. 2º). El Plan de Servicios de Sanidad Militar y Policial contempla atención terapéutica por el área de psicología y psiquiatría.

21.5. En asuntos de vivienda, el Ministerio de Defensa Nacional, por medio de la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policial, empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, gestiona, promueve y desarrolla programas de vivienda, tales como el Fondo de Solidaridad de Vivienda.

21.6. De otra parte, la Ley 923 de 2004, adicionada por la Ley 1660 de 2013 y reglamentada por los Decretos 4433 de 2004, 1161 y 1162 de 2014, introdujo ciertas modificaciones al régimen de prestaciones sociales y asignaciones de retiro, a los miembros de la Fuerza Pública.

21.7. La ley 1471 de 2011 crea un régimen de beneficios consistente en la gestión de elementos terapéuticos y educativos, encaminados a rehabilitar y brindar autonomía a los miembros de la Fuerza Pública con discapacidad, previendo estrategias para la inclusión en su medio familiar y social.

22. La anterior reseña normativa permite sostener que el régimen especial de la Fuerza Pública le reconoce a sus integrantes y familiares: (i) un conjunto de **asignaciones de retiro**, en condiciones diferentes al régimen ordinario de la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003; y (ii) unas **indemnizaciones**, para cuyo reconocimiento se tienen en cuenta criterios como la disminución de la capacidad psicofísica y la muerte en simple actividad –de miembros activos- o en actos de servicio, o con ocasión del combate. Así mismo, dentro de los auxilios a que tienen derecho los miembros de la Fuerza Pública, se encuentra un seguro de vida, que pueden reclamar sus familiares en caso de fallecimiento, cuya prima se cubre con una bonificación individual mensual, que el Estado reconoce al

²⁰ **Artículo 77. PRIMA DE RIESGO.** El oficial o suboficial de la Policía Nacional que preste sus servicios en los grupos de operaciones especiales y antiexplosivos, tendrá derecho a una prima de riesgo, equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual.

personal y que se destina al Fondo de Solidaridad del Ministerio de Defensa Nacional-Seguro de Vida Colectivo.

En lo que concierne a la naturaleza jurídica de las **indemnizaciones** recibidas por los integrantes de la Fuerza Pública, cabe señalar que si bien son de carácter laboral, y por consiguiente no derivan de la calidad de víctimas del conflicto armado interno, su reconocimiento está asociado al ejercicio de funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, lo cual no se opone a que, además en determinados supuestos, se reconozca la responsabilidad extracontractual del Estado por una falla en el servicio o cuando el funcionario hubiese sido sometido a un riesgo excepcional²¹.

23. De otra parte, la Corte Constitucional²² ha considerado que el legislador se encuentra facultado para crear regímenes especiales para los integrantes de la Fuerza Pública, atendiendo a razones relacionadas con la actividad riesgosa que realizan. En diversos pronunciamientos, ha dejado establecido que el régimen prestacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional es diferente al aplicable a la generalidad de las personas, por las particularidades de los sujetos destinatarios de dichas disposiciones y en consideración a la naturaleza específica de los servicios prestados²³.

Al respecto, en sentencia C-789 de 2011, reiterando lo afirmado en fallo C-432 de 2004, la Corte estimó que la existencia de un régimen especial para la Fuerza Pública se fundamenta en la necesidad de cubrir de manera diferenciada las contingencias propias de la labor que desarrollan sus integrantes:

²¹ Al respecto, la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, en sentencia de 15 de abril de 2015²¹, reiterando diversos precedentes en la materia²¹, consideró: “La Sala estima pertinente señalar que la Corporación, en su Jurisprudencia reiterada, ha sostenido que frente a los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, entre ellos los agentes de Policía, no resulta comprometida la responsabilidad de la Administración por cuanto tales daños se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado y, por ende, en principio se cubren con la indemnización a forfait a que tienen derecho por virtud de esa vinculación; sin embargo, también ha sostenido la Sala que la reparación de esos daños resulta procedente, cuando éstos se hubieren producido por falla del servicio o cuando el funcionario hubiere sido sometido a un riesgo de naturaleza excepcional, diferente o mayor al que debían afrontar sus demás compañeros o incluso cuando el daño sufrido por la víctima haya sido causado con un arma de dotación oficial, dado que en este último evento se abriría paso el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del 15 de abril de 2014, C.P. Hernán Andrade Rincón, Exp. 66001233100020040010301.

²² Core Constitucional Sentencias C-461 de 1995 y C-665 de 1996.

²³ En este sentido se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-835 de 2002, C-1032 de 2002, C-101 de 2003, C-104 de 2003 y C- 970 de 2003.

“Ya la Corte, en diversas oportunidades, ha reconocido que la diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la fuerza pública tiene su origen en la naturaleza riesgosa de las funciones que desarrollan y que, a su vez, cumple con el fin constitucional de compensar el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al militar y a los miembros de su familia durante largos períodos de tiempo”.

25. Finalmente, observa la Corte que el párrafo del artículo 3° bajo examen, establece una restricción únicamente en materia de **reparación económica**, esto es, en el componente indemnizatorio de la reparación, para los miembros de la Fuerza Pública que fueren víctimas del conflicto armado en los términos de la ley, reconduciendo su alcance a aquel que les corresponda de acuerdo con el régimen especial que los cobija. Explícitamente hace referencia en el segmento final a su derecho a las medidas de satisfacción y garantía de no repetición, como componentes de la reparación integral a la que tienen derecho. Esta referencia expresa no implica una sustracción de estos destinatarios de la ley, del acceso a otros componentes de la reparación integral como las medidas de restitución o rehabilitación a las que tendrían derecho conforme al artículo 25 de la Ley 1448, siempre y cuando no se encuentren previstas en los regímenes especiales que los rigen.

26. En conclusión, los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, quienes hayan sufrido un daño ocasionado por la comisión de infracciones graves a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, siempre que se trate de hechos sucedidos a partir del 1 de enero de 1985, al igual que sus respectivos cónyuges, *“compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”*, son víctimas para los efectos de la Ley 1448 de 2011.

En materia de reparación económica, el legislador limitó su monto al derecho que tenga la víctima en su respectivo *“régimen especial”*, entendiendo por este aquellas regulaciones salariales y prestacionales de los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía, así como la normatividad referente al Sistema de Salud Militar y Policial, los beneficios de vivienda y de rehabilitación integral.

La diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la fuerza pública tiene su origen en la naturaleza riesgosa de las funciones que desarrollan y en el fin constitucional de compensar el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al

militar y a los miembros de su familia durante largos períodos de tiempo.

Por expresa voluntad del legislador, la restricción en materia de indemnización económica no excluye el reconocimiento de medidas de satisfacción y las garantías de no repetición. Sin embargo, la omisión de una referencia a otras medidas como la restitución y la rehabilitación no implican su exclusión, siempre que no estuvieren previstas en los regímenes especiales que los amparan en su condición de integrantes de la Fuerza Pública.

Algunas consideraciones sobre la igualdad como valor, principio y derecho

27. Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, la igualdad se proyecta con una triple dimensión en el ordenamiento constitucional: como de valor, como principio y como derecho²⁴. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales. En su dimensión de principio, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces. Finalmente, como derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.

Sin embargo, como ha sido resaltado por este Tribunal, la igualdad carece de un contenido material específico, es decir, *“a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”*²⁵. De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica como lo es su carácter relacional.

28. Vista la igualdad como principio, su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano. Esta circunstancia, en lo que corresponde a la igualdad de trato, comporta el surgimiento de dos

²⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2010. Esta providencia ha sido reiterada en varias oportunidades, como se destaca en las Sentencias C-250 de 2012 y C-743 de 2015.

mandatos específicos, cuyo origen responde al deber ser que le es inherente, esto es, (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes²⁶.

Los anteriores mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: (i) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, siendo las segundas más relevantes que las primeras²⁷.

Finalmente, en atención a su carácter relacional, el análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del principio de igualdad. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad²⁸.

El juicio integrado de igualdad

29. Esta herramienta metodológica se compone de dos etapas de análisis. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política²⁹. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que

²⁶ Sentencias C-862 de 2008, C-250 de 2012, C-551 de 2015 y C-104 de 2016.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010, C-250 de 2012, C-015 de 2014, C-239 de 2014, C-240 de 2014, C-811 de 2014, C-329 de 2015 y C-104 de 2016.

²⁸ Las fases constitutivas de este juicio se encuentran ampliamente reseñadas en las Sentencia C-093 de 2001 y C-673 de 2001 de la Corte Constitucional.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios³⁰, los cuales se explicarán a continuación.

30. La regla consiste en reconocer que al momento de ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último “*adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero*”³¹.

Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones, por una parte, se encuentra el principio democrático, que obliga a darle un peso importante a la labor de creación del legislador, pues debe permitirse un margen considerable de valoración sobre los asuntos objeto de regulación, a partir de la búsqueda de propósitos que se ajusten a los mandatos de la Carta; y por la otra, la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas, lo que se traduce en que no toda distinción de trato involucra la existencia de un componente discriminatorio. Por ello, la Corte ha reiterado que “*la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio*”, al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras el segundo establece diferencias sin justificación válida.

El test leve busca entonces evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, medidas que no tengan un mínimo de racionalidad. Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia *prima facie* una amenaza frente al derecho sometido a controversia.

31. La aplicación de un test estricto, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución, o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenecen a grupos marginados o discriminados.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2001.

³¹ Sentencias C-015 de 2014 y C-104 de 2016.

También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho fundamental.

Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer “si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo”. Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a “si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales”³².

32. Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el test intermedio, que se aplica por este Tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica o en aquellos casos en que la medida podría resultar “potencialmente discriminatoria”³³ en relación con alguno de los sujetos comparados, lo que incluye el uso de las acciones afirmativas. Este test examina que el fin sea legítimo e importante, “*porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver*”³⁴, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

33. Como criterios para determinar la intensidad del test que se debe aplicar en caso concreto la jurisprudencia ha indicado que esta dependerá de factores tales: (i) los principios constitucionales intervenidos por el legislador; (ii) la materia regulada; (iii) los grupos de personas afectadas o beneficiadas con el trato diferente; y (iv) el grado de afectación del principio democrático.³⁵

Hechas las anteriores consideraciones generales sobre el principio y el derecho fundamental de igualdad, se abordará el examen de constitucionalidad del enunciado normativo acusado.

Examen de constitucionalidad de la disposición acusada

34. El ciudadano Víctor Hugo Matamoros Rodríguez solicita se declare la inconstitucionalidad de la expresión “*Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable*”,

³² *Ibíd.*

³³ Sentencia T-659 de 2010.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-748 de 2009.

contenida en el párrafo primero del artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, por vulneración del derecho a la igualdad.

Considera el ciudadano demandante que el segmento normativo acusado incorpora un trato diferenciado que a su juicio es injustificado, consistente en que el legislador limitó el monto de la reparación económica que reciben los integrantes de la fuerza pública víctimas del conflicto armado, a aquel que tienen derecho *“de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*. Por el contrario, las demás víctimas tienen derecho a recibir una reparación integral. Para el actor con el aparte demandado el Estado *“no está promoviendo la igualdad efectiva y real para los miembros de la Fuerza Pública, y más bien que con la determinación del párrafo 1° del artículo 3° de la mencionada ley discrimina y margina a un grupo que por sus condiciones fue expuesto a la violencia y que por su misma condición se le limita y escinde del derecho de ser reparado económicamente”*.

35. Las intervenciones ciudadanas se orientan en diferentes sentidos. Unas sostienen que no se está ante dos grupos que compartan cualidades comunes, y por ende, el régimen prestacional especial de la Fuerza Pública no resulta comparable con aquel de los civiles, es decir, no hay un *tertium comparationis*³⁶. Otros, argumentan que aún, tratándose de extremos comparables, el trato diferente se encuentra justificado, por cuanto persigue fines legítimos tales como la sostenibilidad fiscal o la posibilidad de contar con recursos económicos para reparar a todas las víctimas. Por último, la Vista Fiscal propone un condicionamiento, en el sentido de que debe analizarse, caso a caso, si hay hechos victimizantes que no estén cubiertos por el régimen pensional especial, y de ser ello así, procederá una reparación económica.

Con fundamento en el marco metodológico preestablecido, procede la Corte a efectuar el análisis del cargo.

36. En primer lugar, y atendiendo a inquietudes formuladas por algunos de los intervinientes, es preciso aclarar que no se pretende mediante este juicio comparar dos regímenes prestacionales o laborales diferentes, esto es, el aplicable a los miembros de la fuerza pública, y el que rige a los civiles y a otros servidores públicos³⁷.

³⁶ Etimológicamente, la expresión “*tertium comparationis*” proviene del latín y traduce: “la tercera parte de la comparación”, significando con ello una cualidad que comparten dos personas, cosas o situaciones las cuales, una vez comparadas, tienen algo en común. Sin ser idénticas, deben poseer al menos una cualidad en común. Esta cualidad común tradicionalmente se ha conocido como *tertium comparationis*.

³⁷ Tradicionalmente, la Corte ha considerado que no procede realizar juicios de igualdad entre regímenes laborales diferentes. Así por ejemplo, en sentencia C- 592 de 2014 esta Corporación analizó si el límite de edad establecido por el inciso primero del artículo 188 del Decreto 1211 de 1990³⁷ para la pensión de sobrevivientes de los hijos estudiantes del personal de oficiales y suboficiales de las

En el caso concreto, no se pretende comparar – como lo ha hecho la Corte en otras oportunidades– diversas regulaciones legales en materia de salarios, pensiones o cesantías, por ejemplo, sino determinar si entre el universo de víctimas que ha dejado el conflicto armado interno, el legislador puede establecer un trato diferente en punto a su derecho fundamental recibir una reparación integral. De allí, que la existencia de un *tertium comparationis* entre miembros de la Fuerza Pública y particulares, no deriva de su condición de trabajadores, sino de aquélla de ser víctimas de las hostilidades.

Los extremos de comparación son entonces los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado, cuyo sistema de reparación integral se articula con el régimen especial que le es aplicable en materia de reparación económica; y las demás víctimas, particulares u otros servidores públicos, cuyo régimen de reparación integral se rige únicamente por la Ley 1448 de 2011. Se trata, en consecuencia, de dos supuestos de hecho que comparten una cualidad común, en cuanto unas y otras son personas que han sufrido daños como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, con posterioridad al primero de enero de 1985. Por lo tanto se está frente a sujetos que se encuentran en una situación semejante, al menos en lo que hace referencia a su condición de víctimas, y por lo tanto hay lugar a adelantar el juicio de igualdad.

37. La norma legal acusada efectivamente establece un trato diferente entre las víctimas civiles y militares, en lo que atañe a la reparación del daño. Las primeras tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley (Art. 25 de la Ley 1448 de 2011). Su reparación comprende, así: medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. En cuanto a la indemnización, la Ley 1448 de 2011 prevé el reconocimiento y pago de una de carácter

fuerzas militares, vulneraba el principio de igualdad, teniendo en cuenta que el régimen general de seguridad social, previsto en la Ley 100 de 1993, otorga la misma prestación a hijos estudiantes hasta los veinticinco años de edad. Al momento de resolver el referido problema jurídico, el Tribunal Constitucional consideró que no existía un criterio de comparación o *tertium comparationis*, entre el régimen salarial y prestacional de los miembros de las Fuerzas Armadas con aquel aplicable a los particulares (Ley 100 de 1993). Lo anterior por cuanto: *“los supuestos de hecho no son susceptibles de comparación, puesto que las normas del sistema general en seguridad social y las del régimen especial de la fuerza pública están previstas en el ordenamiento para regular sujetos, funciones y prestaciones de distinta índole.”*

administrativo (Capítulo VII), tasada de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Las víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública, aunque son titulares del derecho a la reparación integral, recibirán como **reparación económica** por todo concepto aquella “*a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley*”.

Corresponde, en consecuencia a la Sala, establecer si ese tratamiento diferente identificado en punto a la reparación económica de las víctimas vinculada a la Fuerza Pública, y las demás víctimas, es compatible con la Constitución.

38. Para la determinación de esta cuestión estima la Sala que lo adecuado es aplicar un test intermedio en razón a que: (i) se trata de un ámbito en el que el legislador cuenta con amplio margen de configuración, comoquiera que se trata del establecimiento del régimen de reparación económica de las víctimas del conflicto armado interno³⁸; (ii) a pesar de que la diferencia de trato se inserta en la regulación de un derecho fundamental como es el que tienen las víctimas de graves atentados contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a ser reparadas integralmente, el trato diferencial se ubica específicamente en el campo de la **reparación económica**; (iii) la jurisprudencia ha utilizado este test para examinar medidas “potencialmente discriminatorias”³⁹. En este caso, al menos desde la perspectiva del demandante la medida “*discrimina y margina a un grupo que por sus condiciones fue expuesto a la violencia y que por su misma condición se le limita y escinde del derecho de ser reparado económicamente*”.

Procede, en consecuencia la Sala a adelantar un test *intermedio* de igualdad, el cual comprende: (i) determinar que el fin o los fines del tratamiento diferenciado sean no sólo legítimos sino constitucionalmente importantes, en razón de que además de promover intereses públicos valorados por la Constitución, se orientan a resolver un problema de connotada magnitud; y (ii) analizar que el trato diferente sea no sólo adecuado, sino efectivamente conducente para alcanzar el propósito buscado por la norma sometida a control de constitucionalidad.⁴⁰

³⁸ En la sentencia C-250 de 2012, sobre este tópico, dijo la Corte: “*Es precisamente el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados*”.

³⁹ Sentencia T-659 de 2010.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-741 de 2003.

El segmento normativo acusado no entraña un tratamiento diferente injustificado que vulnere el derecho a la igualdad

39. Como punto de partida para el desarrollo de este juicio es preciso recordar que las medidas de reparación que generan el tratamiento diferenciado sometido a escrutinio, se insertan en una política pública de justicia transicional cuyo objetivo central es el de articular medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas que posibiliten hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad la justicia y la reparación, con garantía de no repetición, al mayor número de víctimas posible, atendidos los límites personales, temporales y materiales previstos en la ley .

La reparación integral, de la cual forma parte el componente indemnizatorio o de reparación económica, debe realizarse de manera *adecuada, diferenciada*, transformadora y efectiva. Las medidas orientadas a la reparación integral están regidas por los principios de *progresividad*, que implica el reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de este derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente. La *gradualidad*, implica la responsabilidad del Estado de diseñar herramientas operativas de alcance definido en materia presupuestal y que permitan la implementación escalonada de los programas de reparación, respetando el principio de igualdad. La reparación debe cumplirse además en un marco de *sostenibilidad* fiscal con el fin de garantizar, en su conjunto, la continuidad, progresividad, viabilidad y su efectivo cumplimiento.

La política pública de reparación integral, en marco de la justicia transicional, demanda el esfuerzo mancomunado, coordinado y conjunto de toda la institucionalidad. Por ello se rige por un principio de *coherencia externa* orientado a complementar, articular y optimizar los distintos esfuerzos que realiza el Estado para garantizar los derechos de las víctimas. Exige así mismo una *coherencia interna* a efecto de armonizar las diversas medidas que forman parte de la política de reparación, proscribiendo la doble reparación por el mismo concepto.

40. El tratamiento diferenciado que el demandante censura radica en que la reparación económica acordada para los miembros de la Fuerza Pública, que tienen la calidad de víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, “*corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable*”, en tanto que las víctimas no vinculadas a la Fuerza Pública se rigen por las previsiones que sobre reparación indemnizatoria ha establecido la mencionada ley.

41. De los antecedentes legislativos, el contenido de la norma acusada y el marco normativo en que esta se inserta, es posible identificar como fines del trato diferenciado que se censura los siguientes: (i) articular y armonizar las medidas de transición previstas en la Ley 1448 de 2011 con otros mecanismos resarcitorios preestablecidos en el orden jurídico con miras a garantizar mayor equidad y cobertura en la reparación; (ii) optimizar y racionalizar el uso de los recursos disponibles para los programas de reparación económica en el marco de la política pública a favor de la víctimas del conflicto armado, a fin de hacerla sostenible, evitando la duplicidad de erogaciones fundadas en la misma causa; (iii) reiterar la respuesta diferenciada que el Estado debe tener frente a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de las funciones de alto riesgo que desempeñan.

42. Se trata de finalidades revestidas de la más amplia *legitimidad* constitucional comoquiera que se orientan a asegurar el cumplimiento de los propósitos que animan la Ley 1448 mediante la racionalización y optimización de los recursos con el fin de satisfacer en la mayor medida posible el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. No debe perderse de vista que la política pública encaminada a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado debe estar irradiada por la cláusula del Estado Social de Derecho como pilar fundamental de la organización política.

43. Desde este punto de vista, las finalidades que subyacen en el trato diferenciado sometido a escrutinio se insertan en la cláusula del Estado Social de Derecho (ESDD) que impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva fáctica, esto es, comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos. Esta cláusula opera, en criterio de la jurisprudencia constitucional⁴¹ como un principio que define la actuación del Estado y le impone fines concretos, de tal manera que *“el grado y tipo de protección requerido varía entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender”*⁴².

En ese sentido, *“la concurrencia de estas manifestaciones concretas obliga a una interpretación sistemática de la Constitución, que permite inferir el contenido concreto de la cláusula del ESDD, el cual refiere al*

⁴¹ Al respecto se pueden consultar las sentencias C-288 de 2012, que en este particular aspecto reitera la sentencia C-1064 de 2001.

⁴² Sentencia C-1064 de 2001.

cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en un marco que reconoce la igualdad material y la promoción de los derechos de las personas, en especial de aquellos menos favorecidos o en circunstancias de marginalidad o debilidad manifiesta”.

Como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas. Por la concepción material de la igualdad, el grado y tipo de protección requerido varía entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender. // De manera más puntual se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el Estado Social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos.”⁴³.

44. Específicamente, en materia de distribución de recursos, en el marco de la justicia transicional, el principio de sostenibilidad fiscal ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Corte como un criterio de naturaleza constitucional que identifica el carácter limitado de los recursos y propende por el aseguramiento de las condiciones para que el Estado cumpla sus metas y garantice el conjunto de derechos previstos en la Constitución. Así se indicó en la sentencia C-250 de 2012, frente a un cargo relativo a la presunta vulneración del derecho a la igualdad en razón al límite temporal establecido en la Ley 1448 de 2011. En esa oportunidad dijo la Corte:

“Se trata de un criterio de naturaleza constitucional que reconoce la escasez de los recursos públicos y pretende asegurar las condiciones para que el Estado garantice la prestación y el disfrute del conjunto de derechos reconocidos en la Constitución, en el marco del cual se desarrolla el proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer, en ningún caso, los derechos reconocidos en la Constitución.”

45. Como ya se indicó al establecer los extremos de comparación del juicio de igualdad, tanto los miembros de la fuerza pública que han

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-1064 de 2001.

sufrido un daño en sus derechos esenciales como consecuencia del conflicto armado, como las otras personas perjudicadas no vinculadas a la fuerza pública, pertenecen a la categoría de víctimas y por ende, unas y otras, convocan la protección y la respuesta resarcitoria del Estado. No obstante, entre estos dos grupos de víctimas existen diferencias relevantes que justifican una respuesta adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva para el resarcimiento del daño sufrido. En efecto, las funciones que desempeñan los miembros de la Fuerza Pública se encuentran intrínsecamente vinculadas al conflicto armado, mientras que las demás víctimas son civiles o servidores públicos en quienes no concurre ésta especificidad funcional.

La situación de elevado riesgo que subyace y es inherente a la actividad que desempeñan los miembros de la fuerza pública, unida a su conocimiento y aceptación previa del mismo al incorporarse a esos cuerpos armados, es lo que ha dado lugar a la construcción y aplicación de un régimen indemnizatorio especial que ha recibido el aval constitucional. En efecto en las sentencias C-1143 de 2004 y C-101 de 2003, frente a reproches relacionados con posibles privilegios prestacionales establecidos en los regímenes especiales aplicables a la Fuerza Pública, la Corte señaló:

“Precisamente, esa diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, como lo ha manifestado la Corte, tiene su fundamento en las riesgosas funciones que desarrollan y que los exponen en todo momento a situaciones de peligro y, que a su vez, cumplen con la finalidad constitucional de compensar en parte el desgaste físico y mental que implica ese estado latente de inseguridad al que se encuentran sometidos quienes hacen parte de la Fuerza Pública y sus familias. En ese sentido se sostuvo por este Tribunal Constitucional lo siguiente:

“[E]n efecto, durante su carrera se verá en diferentes situaciones de peligro que, de acuerdo con su formación, deberá y podrá afrontar en mayor o menor medida. Es claro que según se encuentre o no en cumplimiento de un acto propio del servicio, o en el frente combatiendo con el enemigo, ya sean éstos grupos alzados en armas o en conflicto internacional, el riesgo de perder la vida es mayor en unos casos que en otros. De igual manera si el tiempo al servicio de la institución castrense es mayor, el riesgo y el peligro a que se ha visto enfrentado ese militar y su familia es mayor, lo que se traduce en una regla consistente en que entre más tiempo de servicio, el riesgo que ha debido soportar es mayor.

Así las cosas, teniendo en cuenta las distintas actividades desde el punto de vista funcional o material que cumplen los miembros de las Fuerzas

Militares, y dado que dentro de su deber profesional se encuentra el de arriesgar la vida, para la Corte es razonable y por lo tanto se justifica un trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad”⁴⁴

46. Los fines que se identifican en el tratamiento diferenciado que se examina no son solamente *legítimos* desde el punto de vista constitucional, en cuanto se insertan en la cláusula del Estado Social de Derecho, y en el reconocimiento de rasgos específicos en la fuente de la indemnización prevista a los miembros de la Fuerza Pública que han sido avalados por el Tribunal Constitucional, sino que se trata además de finalidades *importantes* desde esta misma perspectiva. En efecto, la racionalidad, equidad y articulación de mecanismos institucionales en procura de una estrategia reparadora integral para las víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, está asociada no solamente a la dignificación de las víctimas y la materialización de sus derechos constitucionales, sino al allanamiento del camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

Como se consignó en la exposición de motivos de la mencionada ley, sólo con la materialización de sus objetivos, entre ellos la reparación integral con enfoque diferencial, “*es posible lograr la finalidad última de la justicia transicional en Colombia, como recuperación de los traumas de la violencia sistemática y generalizada: la reconciliación nacional*”⁴⁵.

Los fines que inspiran el trato diferenciado previsto en el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, revisten particular importancia constitucional, comoquiera que como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte⁴⁶ existe una relación de interdependencia entre la reparación que ha de ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, y la realización de los derechos a la verdad y a la justicia. A su vez la satisfacción de estos derechos, además de propender por el orden justo que promueve la Constitución y reivindicar la dignidad del mayor número de víctimas posible, resultan presupuestos imprescindibles para la superación del legado de vulneraciones masivas que ha dejado el conflicto armado interno, y allanar el camino hacia la reconciliación.

Establecida la *legitimidad e importancia* constitucional de los fines que subyacen en el tratamiento diferenciado que la norma acusada prevé entre las víctimas vinculadas a la Fuerza Pública y las que no los son, en materia de reparación económica, procede la Sala a examinar la

⁴⁴ Sent. C-101/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁵ Gaceta del Congreso 692 de septiembre 17 de 2010, pág. 20.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-254 de 2012 y C-912 de 2013.

adecuación y efectiva conducencia de ese tratamiento diferenciado para el logro de los propósitos adscritos a la medida legislativa examinada.

47. Como se indicó en aparte anterior los fines que se identifican en el tratamiento diferenciado que la norma prevé se concretan en: (i) la articulación y armonización de las medidas de transición previstas en la Ley 1448 de 2011 con otros mecanismos resarcitorios preestablecidos en el orden jurídico con miras a garantizar mayor equidad y cobertura en la reparación; (ii) la optimización y racionalización en el uso de los recursos disponibles para los programas de reparación económica en el marco de la política pública a favor de la víctimas del conflicto armado, a fin de hacerla sostenible, evitando la duplicidad de erogaciones fundadas en la misma causa; y (iii) la reiteración de la respuesta diferenciada que el Estado debe tener frente a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de las funciones de alto riesgo que desempeñan.

Armonizando estas finalidades puede afirmarse que mediante el tratamiento diferenciado que es objeto de análisis se pretende, por un lado, reafirmar la garantía de reparación económica que ampara a los miembros de la Fuerza Pública en el marco de sus respectivos sistemas prestacionales, y de otra, optimizar las posibilidades de resarcimiento para las víctimas que no tienen cubierto el riesgo derivado del conflicto armado.

48. El tratamiento diferenciado que establece la norma enjuiciada resulta no solamente *adecuado* para el logro de esos propósitos, sino *efectivamente conducente* en orden a su realización.

Al respecto cabe recordar que como se dejó establecido en los fundamentos jurídicos 20 a 26 de esta sentencia, el legislador ha previsto un régimen prestacional especial para los miembros de la fuerza pública que está justificado en la particularidad de sus funciones y en el elevado riesgo al que se encuentran expuestos en el desarrollo de estas. En virtud de este régimen prestacional especial los daños padecidos por los miembros de la Fuerza Pública como consecuencia de las lesiones sufridas en cumplimiento de sus funciones se encuentran compensados por una serie de indemnizaciones, reconocimientos patrimoniales y prestacionales especiales aplicables en aquellos casos en que el personal adscrito a Ejército Nacional o a la Policía Nacional, sufren lesiones o mueren en cumplimiento de su deber o con ocasión del servicio.

Este régimen especial al que hace referencia el precepto examinado se fundamenta en la naturaleza misma de las funciones de defensa y seguridad del Estado, las cuales incorporan un elevado riesgo para la vida y la integridad de quienes desarrollan tales labores. Se trata de un

régimen indemnizatorio que se construye sobre la base de una tasación del perjuicio, preestablecida por el legislador⁴⁷, en virtud del riesgo que asumen en el desarrollo de sus funciones el cual incorpora la participación en el conflicto armado.

Por consiguiente la inserción de un tratamiento diferenciado para las víctimas vinculadas a la Fuerza Pública en punto a la reparación económica, resulta adecuado para reafirmar esta protección especial que ha establecido el legislador en su favor, a la vez que permite la articulación de las diversas medidas reparadoras establecidas por el orden jurídico con miras a la optimización de los recursos en procura de una mayor cobertura a otras víctimas que no cuentan con estas protecciones preestablecidas por el legislador.

Este trato diferenciado -entre víctimas que forman parte de la Fuerza Pública, y los civiles y demás servidores públicos- previsto por el legislador en torno a la reparación económica, resulta así mismo efectivamente conducente frente a los propósitos adscritos a la norma, comoquiera que evita que se presente concurrencia de indemnizaciones originadas en la misma fuente, esto es, los daños ocasionados en virtud de graves afectaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en el contexto del conflicto armado interno.

50. Con fundamento en las anteriores consideraciones encuentra la Corte que el tratamiento diferenciado que establece el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, entre las víctimas que tienen la condición de miembros de la Fuerza Pública y las que no pertenece a estos cuerpos armados, en punto a la reparación económica, no incorpora un trato discriminatorio comoquiera que dicho tratamiento se encuentra justificado en la medida que cumple fines constitucionales revestidos de legitimidad e importancia. Y adicionalmente, este tratamiento diferenciado resulta adecuado y efectivamente conducente en orden al logro de esos fines.

Es así como al desarrollar un test integrado de igualdad, con intensidad media, la Corte encontró que mediante este tratamiento diferenciado el legislador pretendió articular y armonizar las medidas de transición previstas en la Ley 1448 de 2011 con otros mecanismos resarcitorios

⁴⁷ La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado sobre esta forma de indemnización: “(...) en relación con los daños padecidos por los miembros de la Fuerza Pública como consecuencia de las lesiones que sufren en cumplimiento de sus funciones, **la reparación está preestablecida en la ley** – es lo que se ha denominado en derecho francés la indemnización a forfait- que contempla una serie de indemnizaciones y reconocimientos patrimoniales y prestacionales especiales para aquellos casos en que los miembros de tales entidades estatales – Ejército Nacional, Policía Nacional, etc.- sufren lesiones o meren en cumplimiento de su deber o con ocasión del servicio”. (Consejo de Estado- Sección Tercera, sentencia del 30 de marzo de 2006. Rad. No. 19001 23-31-000-1994-14004-01 (15441). Negrillas fuera del original.

preestablecidos en el orden jurídico con miras a garantizar mayor equidad y cobertura en la reparación; optimizar y racionalizar el uso de los recursos disponibles para los programas de reparación económica en el marco de la política pública a favor de las víctimas del conflicto armado, a fin de hacerla sostenible, evitando la duplicidad de erogaciones fundadas en la misma causa; y reiterar la respuesta diferenciada que el Estado debe tener frente a los miembros de la Fuerza Pública, en virtud de las funciones de alto riesgo que desempeñan.

Estos fines revisten una indiscutible legitimidad e importancia constitucional comoquiera que están asociados a la materialización de la cláusula del Estado Social de Derecho que impone la protección de derechos desde una perspectiva fáctica y con criterio de equidad, y están relacionados con la dignificación de las víctimas, la efectividad de sus derechos constitucionales, y el allanamiento del camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

El tratamiento diferenciado objeto de reproche se muestra así mismo *adecuado y efectivamente conducente* para el logro de esos fines, comoquiera que reafirma la protección especial que ha establecido el legislador a favor de los miembros de la Fuerza Pública, a la vez que permite la articulación de las diversas medidas reparadoras establecidas por el orden jurídico con miras a la optimización de los recursos disponibles, en procura de una mayor cobertura a otras víctimas que no cuentan con estas protecciones preestablecidas por el legislador; y evita la concurrencia de indemnizaciones originadas en la misma causa.

El tratamiento diferencial establecido en el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, ha superado así el test de igualdad, toda vez que se ha descartado que el mismo comporte un trato discriminatorio en contra de los miembros de la Fuerza Pública, víctimas del conflicto armado.

51. La Corte declarará en consecuencia la constitucionalidad de la expresión *“Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable”*, contenida en el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, frente al cargo relativo al quebrantamiento del artículo 13, en concordancia con el 93 de la Constitución (Declaración Universal Arts. 2 y 7; Convención Americana de Derechos Humanos, Arts. 1 y 24; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Arts. 2.1 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Arts. 2.2 y 3), normas estas que consagran el principio-derecho a la igualdad.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “*Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable*”, contenida en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General