

## **Sentencia C-781/12**

### **DEFINICION DE VICTIMAS EN LA LEY CON REFERENCIA A DAÑOS POR INFRACCIONES OCURRIDAS CON OCASION DEL CONFLICTO ARMADO-Conceptión amplia**

*Para la Corte la expresión “con ocasión del conflicto armado”, inserta en la definición operativa de “víctima” establecida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión “con ocasión del conflicto armado,” tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión “con ocasión de” alude a “una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado”. Esta conclusión también es armónica con la noción amplia de “conflicto armado” que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.*

### **MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Contenido y alcance**

**CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD-**Formulación de un cargo mínimo pero suficiente que activa la jurisdicción de la Corte Constitucional

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-**Precisión del objeto, concepto de violación y razón por la cual la Corte constitucional es competente/

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Concepto de violación/  
**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Aplicación del principio pro actione

**DELIMITACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA CON EL DERECHO A LA IGUALDAD**-Compatibilidad para efectos de adopción de medidas especiales

**ADOPCION DE MEDIDAS ESPECIALES A FAVOR DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO CON EXCLUSION DE OTRAS VICTIMAS**-Jurisprudencia constitucional/**JUSTICIA TRANSICIONAL**-Compatibilidad con el derecho a la igualdad/**JUSTICIA TRANSICIONAL**-Límites temporales/**MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Finalidad/**VICTIMAS DE DELINCUENCIA COMUN Y VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Distinción para determinar la aplicación de la ley 1448 de 2011

**CONFLICTO ARMADO**-Documentos gubernamentales que confirman un concepto amplio/**DOCUMENTO CONPES SOBRE POLITICA DE PREVENCION DEL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY Y GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS**-Contenido

**DEFINICION DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Jurisprudencia constitucional/**CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Criterios para determinar su existencia

**VIOLENCIA POLITICA**-Concepto y relación con el conflicto armado interno/**VICTIMAS DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Interpretación a partir del principio de la buena fe, derecho a la confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho/**VICTIMA**-Su condición es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema

**DELINCUENCIA COMUN**-Definición/**MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-No comporta discriminación ilegítima

**PROTECCION DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**-Jurisprudencia constitucional

*Tal vez el conjunto más amplio de pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de las víctimas de hechos violentos ocurridos en el contexto del conflicto armado se encuentra en materia de protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno. En dichas decisiones, la Corte Constitucional ha examinado el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este. Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.*

**DESPLAZADOS INTERNOS**-Surgen de una realidad objetiva

**VICTIMAS DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Jurisprudencia constitucional

**MUJERES VICTIMAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO**-Ambito de protección en la jurisprudencia constitucional

**DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**-Causas diversas y concurrentes generadas no solo por el accionar de grupos armados al margen de la ley, sino por la acción legítima o no del Estado/  
**ACCIONES ILEGITIMAS DE LAS AUTORIDADES**-Pueden ocasionar una situación de desplazamiento forzado de población civil

**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**-Jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado

**MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Norma acusada no viola el principio de igualdad desde la perspectiva de “conflicto armado” establecida por la jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-8997

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Gustavo Gallón Giraldo y otros

Magistrada Sustanciadora:  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., diez (10) de octubre de dos mil doce (2012)

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Claudia María Mejía Duque, Alirio Uribe Muñoz, Blanca Irene López Garzón, Rigoberto de Jesús Jiménez, Astrid Karine Torres Quintero, Alberto Franco Giraldo, Marlene Zambrano Padilla, Francisco Bustamante, Jaime Caicedo Turriago, Luis Alfonso Castillo Garzón, Eduardo Arias, Blanca Nubia Díaz, Odilia León Ramírez, Gelasio Cardona Serna, Eberto Enrique Díaz Montes, Lilia Peña Silva, Jaime Absalón León Sepúlveda, Franklin Castañeda Villacob, Claribeth Albor Hernández, Vilma Gutiérrez Méndez, Sergio Steban Marín Gutiérrez, Iván Cepeda Castro, Antonio José Madariaga Reales, Mauricio García Durán, Rafael Gómez Serrano, Zully Johana Meneses Hernández, Socorro Corrales Carvajal, Alejandra Miller Restrepo, Luis Alfonso Ruiz Alegría, Elkin Ramírez Jaramillo, Luis Alberto López Gómez, Rubén Vásquez Cortes y Raúl Hernández Rodríguez, obrando en su calidad de ciudadanos y como representantes de sus respectivas organizaciones, interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

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

## II. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.096 del 10 de junio de 2011, y se subraya el aparte demandado:

“LEY 1448 DE 2011  
(junio 10)

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

(...)

### TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO I

(...) ARTICULO 3°. VICTIMAS. 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 1° 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.**

(...).”

## III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que el aparte acusado es lesivo de los artículos 1, 2, 6, 12, 13, 29, 93 y 94 de la Constitución Política, por vulnerar el derecho a la igualdad y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, interpretados a la luz de las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

1. Los demandantes sintetizan sus cargos y pretensiones de la siguiente manera:

“El cargo pone de presente que la expresión demandada resulta contraria al ordenamiento jurídico por cuanto estarían excluidas determinadas víctimas, configurándose así un trato discriminatorio y contrario a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. El artículo 3 establece que se reconocen como víctimas a quienes hayan sufrido de

manera individual o colectiva un daño por hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985 como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) y violaciones graves y manifiestas a las normas de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Es así como a partir de la interpretación literal de la expresión demandada se estarían excluyendo del ámbito de aplicación de la norma a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad derivados de hechos de violencia socio política y ocurridos en el contexto del conflicto armado existente en el país pero sin relación causal con el mismo.

Con el fin antes mencionado, esta demanda será presentada con una pretensión principal y una subsidiaria. La pretensión principal, para que la Corte Constitucional declare inconstitucional la expresión demandada por desconocer los derechos de las víctimas de la violencia que no son consecuencia directa del conflicto armado. La pretensión subsidiaria hace referencia a que la Corte declare la constitucionalidad condicionada del aparte demandado, en el entendido en que no se considerarán como víctimas sólo aquellas que resulten como parte lesionada por una aplicación restrictiva del DIH y el DIDH, que limite las vulneraciones al ámbito del conflicto armado, sino que se entienda que las vulneraciones a los derechos de las víctimas se hayan dado en el contexto del conflicto armado, sin la necesidad de una relación de causalidad directa entre el conflicto y las violaciones.”

Para sustentar su cargo, los demandantes explican, con base en la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional, que *“en Colombia se ha dado una interpretación amplia al concepto de conflicto armado, lo cual, ha permitido el reconocimiento de las víctimas de distintas violaciones del DIH y del DIDH, ocurridas en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con el mismo sino más bien asociadas a circunstancias de la violencia socio política existente en el país”*. También recuerdan en forma preliminar *“la jurisprudencia constitucional que reconoce a todas las víctimas de violaciones de DIH y DIDH sin necesidad de una relación causal con el conflicto armado”*, para sustentar *“la inconstitucionalidad de la expresión acusada cuando exige dicha relación causal”*.

Por otra parte, en cuanto a la competencia de la Corte Constitucional para adoptar una sentencia interpretativa –pretensión subsidiaria de la demanda-, remiten los demandantes a los requisitos establecidos en las sentencias C-621 de 2001, C-038 de 2006 y C-820 de 2006, para reiterar que *“aunque demandamos la inconstitucionalidad de la expresión ‘con ocasión del conflicto armado interno’ del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, ponemos en consideración de la Corte a manera de pretensión subsidiaria la expedición de una sentencia interpretativa para determinar que la disposición acusada es*

*constitucional bajo el entendido que comprende tanto a las víctimas de hechos ocurridos en relación directa con el conflicto armado tales como las infracciones del DIH y los crímenes de guerra, como a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad”.*

2. *Caracterización jurídica de las obligaciones de Colombia bajo el Derecho Internacional Humanitario y de la noción de conflicto armado.* El primer capítulo de la demanda se centra en (a) indicar las obligaciones del Estado colombiano bajo el DIH, y (b) explicar el alcance del concepto jurídico de “conflicto armado”, para efectos de “precisar la existencia de un conflicto armado interno en Colombia”.

En cuanto a lo primero, recuerdan que el Derecho Internacional Humanitario regula la protección de las personas y los bienes civiles ante la existencia de un conflicto armado, y señalan que *“Colombia es parte de los cuatro convenios de Ginebra de 1949 al igual que de sus dos protocolos adicionales de 1977. Los primeros fueron aprobados por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 5ª de 1960 mientras que la Comisión Legislativa Especial (artículo 58 transitorio de la Constitución Política) improbo el Protocolo I Adicional y el Protocolo II Adicional que fue aprobado mediante la ley 171 de 1994, ambos declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencias C-574 de 1992 y C-225 de 1995 respectivamente”.* Explican que la obligatoriedad de las normas de Derecho Internacional Humanitario para Colombia *“no se desprende únicamente de la aprobación de los tratados que las comprenden, sino también de su carácter consuetudinario como imperativo humanitario inderogable de aceptación universal, es decir, como normas de ius cogens”;* citan a este respecto el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-574 de 1992, tal y como fue precisado en la sentencia C-291 de 2007, en la cual se explicó cuáles normas del DIH tienen la naturaleza de normas de *ius cogens*. Igualmente, señalan los actores que las normas del Derecho Internacional Humanitario forman parte del bloque de constitucionalidad, tanto por la remisión general del artículo 94 como por la remisión directa del artículo 214-2 de la Carta Política, tal y como lo explicó la sentencia C-291 de 2007.

Precisado el carácter vinculante del DIH, los demandantes explican que *“una de las consecuencias inmediatas es que todas aquellas situaciones o tipologías de violencia descritas en los convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, resultan aplicables a nuestro contexto. En otras palabras, los parámetros descritos en las normas citadas permiten identificar la existencia de un conflicto armado”.* En este orden, los demandantes proceden a describir cómo se caracteriza la noción de *“conflicto armado”* en el ámbito del DIH. Para estos efectos recurren principalmente a *“los parámetros que resultan aplicables a los conflictos armados no internacionales en la medida que se adecuan al conflicto interno colombiano”*, específicamente aquellos contenidos en el artículo 3º común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a tales Convenios.

Los demandantes advierten que “*los parámetros descritos no constituyen una definición cerrada de lo que es un conflicto armado no internacional, sin embargo consagra condiciones objetivas que permiten identificar cuándo una situación de violencia interna adquiere esta categoría. En otras palabras, el conflicto armado al pertenecer al mundo de los fenómenos es verificable acudiendo a exactos criterios objetivos*”. En su criterio, el artículo 1º del Protocolo II, citado, contiene tales criterios objetivos, “*a saber: a) que la situación de violencia tenga ocurrencia en el territorio de una alta parte contratante; b) que se trate de organizaciones con un grado de organización, y c) que les permita realizar acciones sostenidas*”. A este respecto citan la sentencia C-291 de 2007, en la cual la Corte Constitucional indicó que la jurisprudencia internacional ha recurrido a los criterios de (i) intensidad del conflicto y (ii) nivel de organización de las partes para establecer, en casos concretos, si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad requerido para ser considerado un conflicto armado interno a la luz del DIH. También citan los demandantes un pronunciamiento en este sentido de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyo origen o referencia no citan.

La demanda también indica en este punto que “*el carácter plenamente objetivo del conflicto armado predicable de las normas de derecho internacional humanitario constituye un elemento necesario para su aplicación y no depende del acto político de su reconocimiento por parte de los Estados*”, refiriéndose a este respecto también a la sentencia C-291 de 2007, en la cual la Corte estableció que para efectos de la aplicación del DIH, la existencia de un conflicto armado se determina jurídicamente con base en factores objetivos, independientemente de la denominación o calificación a él dada por los actores que participan del conflicto, y que tal determinación no surte efectos sobre el estatuto jurídico de los grupos armados.

A continuación la demanda explica que “*esta caracterización del conflicto armado es la que ha utilizado la Corte en diversas oportunidades para ratificar la existencia de un conflicto armado en Colombia y en consecuencia aplicar el derecho internacional humanitario*”. En este sentido indican una aludida evolución en la jurisprudencia constitucional, a partir de la sentencia C-225 de 1995, a lo largo de las sentencias C-251 de 2002, C-802 de 2002, C-291 de 2007 y T-025 de 2004. Cierran este capítulo de la demanda así:

“A modo de conclusión, a través de la lectura de sus precedentes la Corte Constitucional ha estimado que el juez constitucional sí puede calificar una situación grave de violencia como existencia de un conflicto armado interno. De hecho, se ha valido de la interpretación del artículo 3º común y las disposiciones del Protocolo II de Ginebra de 1977 para analizar la constitucionalidad de varias leyes, lo cual conlleva claramente una calificación del conflicto armado.



De igual manera, la Corte Constitucional ha aplicado las normas de derecho internacional humanitario como fundamento para la tutela de derechos de la población afectada por el conflicto (ejemplo de esto son los desplazados forzadamente). Al aplicar estos criterios, la Corte parte del reconocimiento de las condiciones objetivas consagradas en el artículo 1º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, es decir, su ámbito de aplicación material. En otras palabras, la Corte, para aplicar las normas humanitarias, debe en primer lugar reconocer que existe un conflicto armado.”

3. “*Caracterización de la violencia sociopolítica en el país*”. En el siguiente acápite de la demanda, los actores buscan hacer una caracterización de lo que entienden por “violencia sociopolítica” en Colombia, explicando que ella genera violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con una confrontación armada entre determinados actores, cuyas víctimas también tienen derecho a ser atendidas:

“Ahora bien, en relación con el término de violencia socio política, tenemos que dadas las distintas modalidades con que se han perpetrado las graves violaciones de derechos humanos en el país, en la historia reciente se ha elaborado un concepto de violencia socio política que pretende dar cuenta de hechos de persecución o discriminación por razones de orden político contra grupos sociales o personas de la sociedad civil, por parte de agentes estatales u otros grupos que buscan la exterminación o exclusión de opciones políticas distintas a las socialmente establecidas. Estos hechos constituyen graves violaciones de derechos humanos ya que las modalidades con que se cometen abarcan las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, la tortura, la violencia sexual, las amenazas y persecuciones, y aunque ocurren en un contexto del conflicto armado como el que vivimos no tienen una relación causal con el mismo, pues se trata de hechos que sobrepasan el enfrentamiento de los actores armados partícipes de un conflicto con las afectaciones derivadas para población civil y se materializan en ataques directos de persecución con una finalidad específica de exterminio de determinados sectores sociales y políticos de la sociedad civil. Semejantes actos pueden constituir también crímenes de lesa humanidad, que como se sabe son hechos que suceden en contextos o no de conflicto armado, es decir, pueden ocurrir en tiempos de paz o guerra como lo reconoce el derecho internacional.

La complejidad de la realidad colombiana nos ha llevado a la coexistencia de fenómenos como la violencia socio política y el conflicto armado, de manera que su conjunto caracteriza nuestro contexto pero sigue siendo necesario comprender cada una de estas formas de violencia para evitar que determinadas víctimas no sean reconocidas como tales y que determinadas violaciones de derechos

humanos y crímenes de lesa humanidad queden en la impunidad.”

Precisan que, en su criterio, diferentes fallos de la Corte Constitucional han reconocido *“los derechos de las víctimas de las diferentes formas de infracciones al DIH y el DIDH, pero sin establecer una relación causal sino más bien circunstancial con el conflicto armado interno”*.

Agregan que el contenido del concepto de violencia sociopolítica, que según explican, describe *“el patrón de conductas delictivas que llevan implícita una finalidad política e ideológica y que pueden ocurrir en un contexto de conflicto armado o por fuera de él”*. Citan en este punto dos textos de la Comisión Colombiana de Juristas y del CINEP, y argumentan que *“la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho algunas referencias sobre la violencia sociopolítica”*, citando algunas apartes de las sentencias C-317 de 2002 –relativa al tipo penal de desaparición forzada de personas- y C-177 de 2001 –sobre el tipo penal de genocidio-. Luego argumentan así:

“Estas referencias permiten ubicar unos elementos comunes, dentro de los cuales destacamos: a) que se tratan de graves violaciones a los derechos humanos; b) que la motivación es de índole política lo cual se expresa en dos situaciones; de un lado la conducta busca como resultado el mantenimiento, modificación, sustitución o destrucción de un determinado modelo de Estado, o de otro lado; se expresa en la discriminación contra un grupo específico de la población por sus características políticas, ideológicas, gremiales, raciales, religiosas o culturales; c) estos actos de violencia tienen ocurrencia dentro del contexto de conflicto armado o por fuera de él.

En ese sentido, se puede concluir que la violencia sociopolítica agrupa a: a) las violaciones al DIH cuando guardan una relación con el conflicto armado y por tal motivo configuran crímenes de guerra, y; b) cuando se presentan en contextos de conflicto armado pero sin relación causal con él. Los hechos perpetrados contra las víctimas pueden constituir graves violaciones a los derechos humanos o en caso de que la ejecución de estos actos se realice de manera generalizada o sistemática y como parte de una política configurarían crímenes de lesa humanidad”.

Los demandantes explican que a nivel del derecho internacional público existe una distinción entre los crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad, ya que estos últimos pueden ocurrir por fuera de una confrontación armada. Los demandantes identifican esta diferencia entre crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad cometidos por fuera de un conflicto armado, con la diferencia que trazan en su demanda entre la violencia propia de un conflicto armado y la violencia sociopolítica. Así, luego de aludir a la diferencia entre los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en instrumentos producidos por la Comisión de Derecho Internacional y la Asamblea General de la ONU, los demandantes

afirman que “*esta diferenciación resulta pertinente y acorde a la categoría de violencia sociopolítica y a la realidad. Pues incluso en contextos de conflicto armado existe una criminalidad con tendencia política que no necesariamente tiene una relación causal con este, de esta manera se resuelve cualquier duda sobre la competencia del alto tribunal internacional y se garantiza el compromiso de lucha contra la impunidad*”.

4. “*Crímenes de lesa humanidad: Reconocimiento de la jurisprudencia constitucional de las víctimas de (i) hechos ocurridos en relación directa con el conflicto armado como las violaciones al DIH y los crímenes de guerra y (ii) de graves violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad derivados de hechos de violencia sociopolítica y ocurridos en el contexto del conflicto armado existente en el país pero sin relación causal con el mismo*”.

En este aparte de la demanda, los actores insisten en la diferenciación entre crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de derechos humanos cometidas por fuera de un conflicto armado, explicando que la jurisprudencia constitucional ha reconocido los derechos de las víctimas de unos y otros tipos de crímenes por igual. Así, inician el capítulo con la argumentación siguiente:

“Mientras las infracciones al DIH y los crímenes de guerra están inscritos en el contexto del conflicto armado, las graves violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad no lo están necesariamente. Por tanto, en este aparte nos concentraremos en el reconocimiento que la Corte Constitucional ha hecho en relación con las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, ocurridos en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal necesaria con el mismo, para demostrar con esto que la interpretación restrictiva de la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’ en tanto causal resulta excluyente y contraria a los derechos de las víctimas de estos delitos.”

En este sentido la demanda cita apartes de cinco sentencias de la Corte Constitucional, para sustentar el cargo:

- Primero se alude a la sentencia C-914 de 2010, en la cual la Corte se pronunció sobre la definición de “*víctimas de violencia política*” y el alcance de los beneficios de ayuda humanitaria consagrados en la Ley 418 de 1997, que se habían demandado por considerar que se excluía injustificadamente a las víctimas de desaparición forzada. Citando un aparte de esta sentencia, los demandantes afirman que “*la Corte ha planteado expresamente que las víctimas de hechos perpetrados en el marco –no necesariamente causal- del conflicto armado o de otras violaciones de derechos humanos cometidas ‘(...) por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la*

*comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza' (art. 49 Ley 418 de 1997), deben ser reconocidas como tales por el Estado". En criterio de los actores, en esta sentencia "la Corte reitera una postura permanente de su jurisprudencia sobre el entendimiento del concepto de conflicto armado en una perspectiva amplia, esto es, no limitada a los escenarios del combate sino extendido a todas las violaciones tanto del DIH como del DIDH derivadas de circunstancias como la violencia socio política aunque todo ocurra en el contexto de un conflicto armado como el sufrido por la población colombiana, más por razones circunstanciales que necesarias. Aun en escenarios de paz o cesación del conflicto armado podrían ser perpetradas graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad derivadas de la violencia socio política. Por esto, la Corte ha mantenido una interpretación amplia de las graves violaciones de derechos humanos y de los crímenes de lesa humanidad".*

- Luego se alude a la sentencia T-441 de 2008, relativa a la falta de prestación de ayuda humanitaria a unas víctimas de la violencia bajo la Ley 418 de 1997 debido a exigencias probatorias de Acción Social. Citando un aparte de esta sentencia, los demandantes argumentan que *"la interpretación del concepto de víctima de violaciones de derechos humanos o del DIH, ha sido amplia por parte de la Corte Constitucional, particularmente, porque en reiterada jurisprudencia, la Corte ha señalado que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado deben interpretarse observando el principio de buena fe, el principio de favorabilidad, el principio de confianza legítima y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas"*.
- Después se cita la sentencia C-291 de 2007, en la cual la Corte se pronunció sobre la tipificación penal en el ordenamiento interno de distintas violaciones del Derecho Internacional Humanitario. El texto de esta providencia se inserta en la siguiente argumentación de la demanda:

*"Cuando se trata de víctimas de violaciones de DIH y crímenes de guerra, la Corte ha abordado una definición de conflicto armado a partir de la cual serían susceptibles de identificar las víctimas de dichas violaciones. Al respecto, la Corte ha retomado la definición de conflicto armado entendido como '(...) el recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado'. Derivado de esta definición encontramos entonces el ámbito en el cual se aplican las normas de DIH, en tanto son necesarias condiciones de índole temporal, espacial y material, las cuales, se extienden más allá del tiempo y lugar exactos de*

las hostilidades. Se trata de una definición que reconoce los hechos de infracción del DIH en una interpretación amplia del conflicto, de suerte que *‘(...) las leyes de la guerra [puedan] frecuentemente abarcar actos que, aunque no han sido cometidos en el teatro del conflicto, se encuentran sustancialmente relacionados con éste... En términos geográficos, el Derecho Internacional Humanitario se aplica tanto a los lugares en los que materialmente se desarrollan los combates u hostilidades armados, como a la totalidad del territorio controlado por el Estado y los grupos armados enfrentados, así como a otros lugares en donde, si bien no ha habido materialmente una confrontación armada, se han dado hechos que se relacionan de cerca con el conflicto armado’*. Consecuentemente, las víctimas de estas infracciones serán todas aquellas afectadas con la definición de hechos relacionados con el conflicto armado y no solamente las perjudicadas con actos en el escenario estricto de un combate. Aunque esta definición fue aplicada en relación con las normas del DIH, nos ofrece un punto de partida sobre una interpretación amplia del contexto del conflicto armado que sufrimos y se vuelve mucho más extensa cuando consideramos que se refiere a aquellas infracciones que hemos identificado como las directamente relacionadas con conflicto, esto es, las violaciones de DIH y los crímenes de guerra.

Además, expresamente la Corte ha reconocido que para el reconocimiento de las víctimas de infracciones del DIH y crímenes de guerra no es necesaria una relación causal con el conflicto armado, solo requiere una relación con el hecho pero no se exige causalidad:

*‘También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’, y que ‘el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió’*”.

- A continuación se hace referencia a la sentencia C-578 de 2002, en la cual la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Citando parte de un párrafo de esta sentencia, los demandantes argumentan que “igualmente, cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, la Corte ha reconocido sus víctimas a partir de una

interpretación amplia del conflicto armado interno, sin exigir relación causal con el mismo. Tratándose por ejemplo de los crímenes internacionales, esto es, genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión, la Corte ha establecido que además de la definición prevista en el Estatuto de Roma, son requeridas determinadas circunstancias y sólo menciona como necesaria la relación de los crímenes de guerra con el conflicto armado, mientras que para los demás indica otros elementos como indispensables para su configuración”. Citando también la sentencia C-578 de 2002, la demanda reitera que los crímenes de lesa humanidad pueden ser cometidos sin que haya relación directa con un conflicto armado o con crímenes de guerra, y argumenta sobre esta base que *“la definición de crímenes de lesa humanidad, nos indica que su comisión puede ser en tiempos de paz o de guerra, luego, exigir su comisión en relación causal con el conflicto armado excluiría a las víctimas de crímenes de lesa humanidad de la aplicación de la disposición acusada”*.

- Por último se alude a la sentencia C-1076 de 2002, en la cual la Corte se pronunció, entre otras, sobre la consagración de las violaciones del DIH como faltas disciplinarias graves de los servidores públicos. Citando un aparte aislado de esta sentencia en el que la Corte transcribió una opinión de un doctrinante, los actores afirman: *“descartada la exigencia de un nexo causal entre el conflicto armado y los crímenes de lesa humanidad, encontramos que deben considerarse otras circunstancias generadoras de este tipo de hechos. Al respecto sostenemos que el marco de la violencia socio política explica la ocurrencia de estos crímenes y de las graves violaciones de derechos humanos. Así ha sido desarrollado por la jurisprudencia en tanto respecto a los crímenes de lesa humanidad, por ejemplo, se acepta que comprenden ‘(...) actos graves de violencia cometidos a gran escala por individuos, sean o no agentes estatales, contra otras personas con un propósito esencialmente político, ideológico, racial, nacional, étnico o religioso’.”*

Presentan a la Corte el siguiente análisis sobre la vinculación que en su criterio existe entre la violencia sociopolítica del país y la comisión de crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos, cuyas víctimas –insisten- no podrían quedar excluidas del alcance de la Ley 1448 de 2011:

*“Recordemos que por violencia sociopolítica hemos entendido ‘aquella ejercida como medio de lucha político-social, ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también con el fin de destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizado’.*

Luego, tanto los crímenes de lesa humanidad como las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con el mismo tienen origen en la violencia sociopolítica que caracteriza la crisis de derechos humanos que históricamente hemos sufrido en el país por cuenta de la persecución social y política de los sectores de la sociedad civil por razón a sus ideas políticas o ideológicas. (sic) La defensa de los derechos humanos por ejemplo ha sido un factor de persecución contra la sociedad civil. Los hechos de asesinatos, amenazas, desapariciones forzadas y los actos de violencia sexual cometidos contra sindicalistas, líderes(as) comunitarios(as), profesores(as), indígenas, afrodescendientes, desplazados(as), campesinos(as) y en general, defensores(as) de derechos humanos, no pueden ser reducidos a una causalidad directa con el conflicto armado sino a hechos de persecución de tipo ‘(...) político, ideológico, racial, nacional, étnico o religioso’.

Se trata de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que se explican por esos factores de persecución y decisión de exterminio de determinados sectores de la sociedad civil por parte de agentes estatales u otros agentes no estatales. Esto se aplica tanto a crímenes de lesa humanidad como a las graves violaciones de derechos humanos que constituyen una categoría aparte de desconocimiento del DIDH”.

En este punto se detienen a explicar que existen diferencias entre las nociones de crímenes de lesa humanidad y de graves violaciones de derechos humanos, *“en tanto éstos no exigen la configuración de determinados elementos para su reconocimiento. (...) Así, mientras los crímenes de lesa humanidad exigen la configuración de determinados elementos –por ejemplo sistematicidad o generalidad-, y hacen parte en estricto sentido del derecho penal internacional, las graves violaciones de derechos humanos configuran infracciones a los pactos y convenios relativos al derecho internacional de los derechos humanos (...). Estos instrumentos no son parte del derecho penal internacional sino del derecho internacional de los derechos humanos y son exigibles directamente a los Estados partes mientras que el primero se le aplica a los individuos”*. Efectuadas estas precisiones, se concluye este capítulo así:

“Aclarada la diferencia entre las graves violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad, la cual, es un asunto pacífico en la normatividad y la jurisprudencia, concluimos este aparte reiterando que estas vulneraciones de derechos humanos no tienen una relación necesariamente causal con el conflicto armado sino circunstancial por la concurrencia en nuestro contexto de la violencia socio política y el conflicto armado. Por esta característica de nuestra realidad es que normal o usualmente se utiliza la expresión de violaciones de derechos humanos ‘en el contexto del conflicto armado

colombiano' expresión que no sugiere una relación causal sino circunstancial de la realidad del país.

También es preciso reafirmar como lo veremos enseguida que la interpretación de la expresión demandada no es un asunto de poca relevancia jurídica sino que por el contrario, mantener la relación causal entre determinadas conductas y el conflicto armado excluiría de reconocimiento como víctimas a las personas afectadas con graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas sin relación causal con el conflicto y por ende se abriría un margen de impunidad contrario a las obligaciones internacionales del Estado colombiano”.

5. *Concreción de los cargos de inconstitucionalidad.* El último aparte de la demanda se titula: *“La interpretación restrictiva de la expresión ‘con ocasión del conflicto armado interno’ del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 es contraria a los derechos fundamentales a la igualdad y la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas de graves violaciones de DDHH y CLH acaecidas en el contexto del conflicto armado cuando no hay relación de causalidad con el conflicto”.*

Para los demandantes *“se hace preciso, entonces, acoger la interpretación amplia que históricamente ha utilizado la Corte Constitucional sobre conflicto armado para reconocer como víctimas todas las personas cuyos derechos humanos han sido afectados”*, con base en la siguiente lectura de la norma acusada:

*“Bajo nuestra consideración, la expresión demandada da lugar a entender que son reconocidas como víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de (i) infracciones al DIH o (ii) violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH, ocurridas con una relación causal con el conflicto armado.*

Los supuestos de la norma en relación con dicho reconocimiento no tendrían en principio dificultad en tanto comprendemos que las infracciones al DIH abarcan todas las violaciones el marco internacional del DIH y los crímenes de guerra e igualmente, la enunciación de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH comprenden tanto las graves violaciones de derechos humanos como los crímenes de lesa humanidad. Siendo esto así, la dificultad surge cuando el reconocimiento de las víctimas de estas conductas implica un nexo causal necesario con el conflicto armado porque serían excluidas las víctimas de graves violaciones de derechos humanos en tanto su configuración se da en contextos de paz y de guerra y no únicamente en este último.



(...) Una interpretación restrictiva como la indicada por la norma, deja por fuera del ámbito de la ley a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad ocurridas en el contexto del conflicto armado pero con origen en hechos de violencia socio política. Bajo este supuesto, quedarían excluidas las víctimas de desaparición forzada por motivo de persecución sociopolítica, las graves violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres, el desplazamiento forzado, entre otros casos de similares características”.

Sobre estos tres últimos ejemplos de conductas cuyas víctimas quedarían, en criterio de los demandantes, excluidas del ámbito de cobertura de la Ley 1448 de 2011, la demanda precisa: (a) en cuanto a “las víctimas de desaparición forzada de personas por motivos de persecución socio política”, afirmando que este delito en Colombia es cometido principalmente por miembros de la Fuerza Pública, se indica que “la desaparición forzada es una de las violaciones de los derechos humanos más graves que existen, y Colombia, lamentablemente, sufre un récord alarmante en la comisión de este crimen. Este crimen corresponde a la caracterización de graves violaciones a los derechos humanos, que implican una vulneración al DIDH sin una relación de causalidad con el conflicto armado, sino por el contrario, en su contexto”; (b) en cuanto a los derechos de las mujeres, se afirma que “las graves violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres en el contexto del conflicto armado no tienen relación causal con este sino con patrones históricos de discriminación sociocultural en su contra. En tanto los derechos humanos de las mujeres están protegidos por los instrumentos del DIDH en la materia, exigir una relación causal entre los hechos de violencia contra la mujer que constituyen graves violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad y el conflicto armado, desconoce su condición de víctimas”; y (c) en cuanto al desplazamiento forzado, se afirma que “el desplazamiento forzado se perpetra en el contexto del conflicto armado que sufrimos en el país pero no tiene tampoco una relación causal necesaria con el mismo. Determinadas circunstancias como los intereses económicos, las fumigaciones de los cultivos llamados de uso ilícito, entre otras causas, generan desplazamiento forzado, el cual constituye una grave violación de derechos humanos y en algunos casos puede ser un crimen de lesa humanidad. La relación causal estricta con el conflicto armado discrimina a las víctimas de estos hechos”. Se precisa por los actores que estos tres tipos de vulneraciones son solamente ilustrativos de otras violaciones de derechos humanos que ocurren en el país sin resultar en forma causal del conflicto armado, pero en su contexto.

6. *Pretensiones.* Con base en las consideraciones precedentes, los demandantes formulan a la Corte una pretensión principal, y una subsidiaria, así:

“1. Pretensión principal: Que se declare la inexecutable de la expresión ‘ocurridos con ocasión del conflicto armado interno’ del

artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

2. Pretensión subsidiaria: En caso tal que la Corte Constitucional considere no declarar la inexecuibilidad del aparte demandado, que emita una sentencia de constitucionalidad condicionada, a partir de la cual se entienda que con la expresión ‘ocurridos con ocasión del conflicto armado interno’ no se está limitando a las vulneraciones ocurridas a partir de una relación de causalidad directa con el conflicto armado, sino en su contexto, y por tanto, abarque vulneraciones tales como las basadas en violencia socio política, violencia de género, desaparición forzada, desplazamiento interno, entre otras”.

#### **IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES**

##### **1. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para resolver, o en su lugar, declare executable la disposición acusada.

En primer lugar, la interviniente afirma que la demanda adolece de ineptitud sustantiva por falta de certeza e insuficiencia en el cargo de inconstitucionalidad.

En cuanto a la falta de certeza del cargo, se recuerda que según la jurisprudencia constitucional, *“la exigencia de certeza de las demandas reside en la necesidad de que se acusen contenidos normativos reales, existentes, y no supuestos por el demandante. Dicho de otro modo, es necesario que los cargos de la demanda sean predicables de la norma que se acusa o, lo que es lo mismo, el cargo de inconstitucionalidad debe poder atribuirse a la norma jurídica que se acusa, lo que implica que ésta debe decir lo que el demandante considera que es inconstitucional. // La Corte ha dicho al respecto que no son de recibo demandas de inconstitucionalidad que se fundan en normas supuestas por el demandante, en contenidos que no están incluidos en la norma, así como no lo son las que se dirigen a atacar los problemas de aplicación práctica del precepto o de sus posibles interpretaciones.”* En este sentido, la interviniente considera que la demanda acusa el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, pero hace decir a la norma algo que ella no dice. Precisa sobre el particular:

“En efecto, la base central de la demanda es que el artículo 3° habría excluido de la cobertura de la Ley 1448 a las víctimas de hechos que se hubieren producido en el contexto del conflicto armado, pero no por causa directa necesaria del mismo. Todos los argumentos, todas las razones, todos los motivos que la demanda expone como justificativos de la inconstitucionalidad de la norma están fundados en una sola

premisa, que aparece consignada desde el comienzo y para cuya formulación no existe justificación alguna: que la Ley 1448 sólo cobija a las personas que han sido victimizadas por causa del conflicto armado, y no a las que lo han sido en el contexto del conflicto armado.

No obstante, de la lectura de la norma acusada se tiene que la expresión usada por el legislador no es necesariamente la indicada por la demanda, sino otra, de mayor extensión, que hace que todos los argumentos del libelo pierdan fuerza de convicción”.

También en relación con esta falta de certeza de la demanda, la interviniente precisa que en la demanda se consagra una clasificación de las víctimas de la violencia entre víctimas del conflicto armado y víctimas de la violencia sociopolítica que, en su criterio, carece de fundamento jurídico. Se dice al respecto:

“Con todo, vinculado con esta falta de certeza, es posible señalar que la categorización de las víctimas de la violencia que sustenta el texto de la demanda no corresponde a una clasificación jurídica, de la cual puedan extraerse las consecuencias inconstitucionales que sugieren los demandantes, por lo que también por ese aspecto la demanda se habría dirigido contra un contenido normativo supuesto, no verificable.

El libelo distingue entre víctimas del conflicto armado y víctimas de la violencia sociopolítica. No obstante, mientras la categoría de víctimas del conflicto armado tiene un fundamento jurídico, derivado del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del artículo 1 del Protocolo II Adicional a los Convenios que describen lo que debe entenderse por conflicto armado, la de víctimas de la ‘violencia socio política’ no pasa de ser una clasificación sociológica y política, producto de las reflexiones académicas sobre la naturaleza y las causas de la violencia en Colombia. Precisamente la principal contribución del Derecho Internacional Humanitario de Ginebra fue desligar la caracterización de los conflictos armados de todo análisis subjetivo sobre su finalidad o razón de ser, consagrando una serie de criterios objetivos que permiten verificar la existencia o no de un conflicto armado de carácter no internacional entre partes del mismo, con independencia de su motivación política o social.

(...) En este sentido, cualquier tipo de violencia, sea o no sociopolítica, que se encuentre por debajo del umbral de enfrentamiento [mínimo de intensidad requerido por el Protocolo II], no podría considerarse una violación ocurrida ‘con ocasión del conflicto armado interno’.

(...) De las consideraciones anteriores es posible observar que mientras la categoría utilizada por la normativa es la de víctimas del conflicto armado, la demanda utiliza una categoría no formal, cuyos límites no

pueden establecerse de manera objetiva, y respecto de cuya existencia es imposible establecer consecuencias jurídicas como las propuestas por los demandantes. De allí que también por este aspecto la demanda resulte sustancialmente inepta, pues parte de una clasificación no consignada en la norma ni implícitamente excluida por ella.”

Adicionalmente, la interviniente considera que la demanda adolece de ineptitud sustantiva por indebida estructuración del cargo de constitucionalidad, “como consecuencia de la omisión absoluta del análisis de la norma en el contexto de la justicia transicional”, lo cual equivale a una omisión en el deber del demandante de *“esbozar un problema jurídico que siembre una duda mínima en el juez de la Carta [y] llamar la atención al juez constitucional sobre los elementos que deben ser considerados a la hora de analizar el respaldo jurídico constitucional del precepto acusado”*, deber que se hace más exigente cuando se plantean cargos por violación del artículo 13 de la Carta. En criterio de la interviniente, *“la insuficiencia del cargo de inconstitucionalidad viene dada por el hecho de que la demanda de la referencia deja por completo de lado, sin abordarlo, sin mencionarlo siquiera, el hecho de que el régimen jurídico previsto en la Ley 1448 de 2011 es un régimen de justicia transicional, de alcances muy particulares, que no puede equipararse sin más al sistema jurídico de reparación de víctimas de hechos delictivos que regula ordinariamente la indemnización del daño particular”*.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia explica a la Corte los principales rasgos del contexto de justicia transicional en el cual fue adoptada la disposición acusada, entre los cuales sobresale el hecho de que no fue creado con el objetivo de remplazar el sistema penal ordinario o los mecanismos ordinarios de reparación, *“sino de ampliar las vías de acceso de ciertas víctimas a mecanismos de reparación y atención. De allí que un análisis jurídico suficiente sobre la inconstitucionalidad de la norma no pueda dejar de mencionar esa especial circunstancia”*. Esta insuficiencia resulta en su opinión particularmente marcada en relación con el cargo atinente al principio de igualdad:

“El argumento de la inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad tampoco podía elaborarse sin poner en entredicho la premisa fundamental según la cual, el legislador podía establecer diferencias entre los beneficiarios de los mecanismos de justicia transicional y otras víctimas de actos violentos. Solo admitiendo dicha potestad genérica podía la demanda estructurar una argumentación destinada a descalificar el trato desigual. Solo en esas condiciones estaba habilitada para argumentar que la diferencia de trato era ilegítima e incapaz de superar el test de igualdad. Los demandantes no consideraron la posibilidad de que el legislador pudiera, en desarrollo de los mecanismos transicionales de justicia, formular normas específicas para sujetos de derecho concretos. En esas circunstancias, su esfuerzo argumentativo tropezó con una primera dificultad, consistente en no poder demostrar que las

víctimas, cualquiera fuera su condición, merecían el mismo trato por parte del legislador.

La inadvertencia de que la justicia transicional es sólo un complemento de la justicia ordinaria condujo al error de considerar que la no inclusión de ciertas víctimas en el espectro de protección de la primera implicaba, sin más, una omisión legislativa relativa o un trato discriminatorio frente a las que sí fueron incluidas en el esquema. No obstante, este error de base inhabilita el acervo de argumentos subsidiarios, pues no puede hablarse de desprotección de víctimas de la violencia sociopolítica, por vía de la cobertura limitada de la justicia transicional, si previamente no se ha refutado el hecho de que la justicia transicional puede cobijar grupos específicos de víctimas y que no está obligada a repararlas a todas. Ante la contundencia del argumento, cualquier cargo fundado en la exclusión del sistema resulta inoperante”.

También enfatiza la interviniente que el propio Legislador dispuso, en el artículo 1º de la Ley 1448 de 2011, que se trata de una medida adoptada en el marco de la justicia transicional, lo cual para la Secretaría Jurídica de la Presidencia resulta “crucial en todo el proceso de análisis de las normas”. Sobre la naturaleza del proceso de justicia transicional actualmente desarrollado en el país, y su importancia para estructurar cargos de inconstitucionalidad aceptables, la interviniente profundiza su exposición así:

“La justicia transicional, según fue definida por el Secretario General de la ONU en el 2004 en un informe entregado al Consejo de Seguridad, ‘abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos’. Los momentos transicionales implican un ejercicio de filigrana en la ponderación de los distintos valores constitucionales en juego. Como lo ha señalado la ONU ‘los problemas que se plantean después de los conflictos hacen necesario optar por un planteamiento que equilibre múltiples objetivos, entre los que se encuentran la búsqueda de la rendición de cuentas, la verdad y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de Derecho’.

La importancia de esta ponderación también ha sido reconocida por la Corte Constitucional. (...) Sin embargo, según la Corte, para establecer la constitucionalidad de la relación establecida por el Legislador entre la paz, la justicia entendida como valor y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, es necesario hacer una ponderación de

cara al caso concreto. (...)

En el caso de Colombia cabe hacerse primero la pregunta: ¿de qué transición estamos hablando? No se trata evidentemente de una transición de un régimen autoritario a una democracia liberal, del tipo que ha constituido el paradigma y la base de la doctrina internacional de la justicia transicional. El concepto de ‘transición’ es también aplicable a aquellos Estados que ya son democráticos, pero que atraviesan una transición de la violencia hacia la paz y de una democracia formal a una democracia sustancial. Por esa razón el término ‘transición’ debe ser entendido en el caso de Colombia primordialmente como la transición de una situación de conflicto a una de paz. Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad, puesto que el conflicto perdura en el tiempo y sus diferentes capítulos se van cerrando de manera gradual, como ocurrió con la desmovilización de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia. Esa gradualidad se convierte en un reto enorme para la satisfacción equilibrada de los derechos de las víctimas, puesto que en unos casos sus victimarios se han desmovilizado y en otros no. Esto significa que en el caso de Colombia no hay un único momento transicional sino varios momentos transicionales con el cierre gradual de diversos capítulos de la violencia.

Al menos desde la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, pasando por la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y la Ley 1448 de 2011, Colombia ha desarrollado una serie de instrumentos de justicia transicional para responder a diferentes coyunturas de violencia, con mayor o menor éxito. Estos instrumentos contribuyen de manera armónica y coherente a facilitar y consolidar el logro de la paz, protegiendo a la vez los derechos de todas las víctimas del conflicto armado interno.

La Ley 1448 de 2011, en particular, introduce de manera novedosa una serie de mecanismos no judiciales (o administrativos) que pretenden satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Por todas estas razones, es claro que la formulación del debate acerca de la exclusión de ciertas víctimas del ámbito de cobertura de la Ley 1448 no puede obviar el tema de su carácter transicional. Para enjuiciar correctamente las disposiciones de esta ley es indispensable considerarla en su verdadera dimensión. Como un instrumento excepcional de pacificación y no como un modelo sustituto del aparato judicial destinado a reparar a las víctimas del daño, en general.”

*Constitucionalidad de la norma acusada.* En subsidio de lo anterior, la interviniente solicita a la Corte que declare exequible la disposición acusada. Explica que el espectro de acción de la ley de víctimas es limitado, en la

medida en que *“la cobertura de los mecanismos de reparación y atención no abarca la totalidad de personas que han sufrido daño por causa de la violencia o de hechos violentos”*. También precisa que esta ley no modifica la definición jurídica de *“víctima”*, entendida como una situación fáctica que no depende de una certificación estatal; *“en este sentido, todas las personas que sufren un menoscabo como consecuencia de un hecho punible o de la acción o la omisión del Estado, son víctimas, pero eso no significa que serán cobijadas por las medidas especiales diseñadas en la Ley 1448 de 2011, que sólo aplican a quienes han sido víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”*. En esta misma línea señala que en el artículo 3º de la ley acusada el legislador no quiso definir el concepto general de víctima, *“sino definir una serie de beneficios para cierto tipo de víctimas”*.

La interviniente expone adicionalmente:

*“Los demandantes argumentan que la expresión ‘con ocasión del conflicto armado interno’ exige que exista un nexo causal directo con el conflicto armado interno para ser considerado como víctima, y deja por fuera de la Ley las víctimas de la violencia sociopolítica y de crímenes de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos ocurridas sin nexo causal directo con el conflicto pero en ‘el contexto del conflicto’. En efecto ello es así. Las víctimas de cualquier tipo de delito (cometidos con cualquier tipo de fin, sea este socio político o no) que no hayan sido víctimas con ocasión del conflicto armado, siguen siendo víctimas, pero no víctimas beneficiarias de los programas especiales diseñados por la Ley bajo estudio”*.

A continuación explica que las limitaciones temporales y sustanciales establecidas por el Congreso frente al universo de víctimas beneficiarias de la ley se encuentran justificadas por su libertad de configuración; *“esta libertad es especialmente importante en cuestiones de justicia transicional, en donde la ponderación de los distintos intereses en juego es un ejercicio típico de diseño de política pública”*. La interviniente se refiere en este ámbito a dos temas importantes para apreciar la norma acusada desde la perspectiva de la política pública en una etapa de justicia transicional: (i) la *“delimitación del espacio transicional”*, y (ii) la sostenibilidad fiscal.

En relación con la *“delimitación del espacio transicional”* en el que se habrá de implementar la política pública en cuestión, explica la Secretaria Jurídica de la Presidencia:

*“La inclusión de la frase ‘con ocasión del conflicto armado interno’ en el artículo 3 de la Ley de Víctimas no sólo implicó el reconocimiento del tipo de transición en el cual se encuentra Colombia, y la necesidad de que los mecanismos de justicia transicional faciliten esta transición, sino*

que el legislador comprendió que era necesario limitar el universo de víctimas beneficiarias de esta Ley a aquellas que hubiesen sufrido daños causados con ocasión del conflicto armado interno.

Antes que una medida de sostenibilidad fiscal, esta limitación responde a la necesidad de ofrecer una política pública especialmente dirigida a esas víctimas en particular. El riesgo de abrir de manera indeterminada el universo de beneficiarios es que el programa de reparaciones se convierta en un Estado de bienestar que atienda a los sectores más vulnerables de la sociedad, y que pierda de vista el efecto reparador.

En Colombia, la necesidad de recurrir a medidas transicionales en lugar de recurrir a medidas ordinarias sólo encuentra justificación en el esfuerzo por superar los efectos de la violencia masiva de las últimas décadas, cerrar el ciclo y consolidar la paz. Parte esencial de ese esfuerzo es el reconocimiento de las víctimas de ese conflicto mediante la restitución de sus derechos con unas medidas de excepción. Y la descripción más ajustada de esa situación que se pretende superar para poder cerrar el ciclo y pasar la página, como bien lo definió el legislador es el ‘conflicto armado interno’.

Si no hay un marco de referencia claro, como ‘conflicto armado’, para justificar y delimitar las medidas transicionales, la ley podría tener cuatro efectos perversos. Primero, el país quedaría en una situación de permanente transición: no habría un criterio para determinar cuándo se cierra el universo de víctimas. El segundo no es menos grave: el debilitamiento del sistema judicial ordinario por cuenta de la existencia de un sistema paralelo de justicia transicional. Tercero: el espectro de violaciones que una autoridad judicial o administrativa podría considerar una grave violación y que podrían ser objeto de reparación sería totalmente indeterminado, lo que le restaría efecto reparador. Y cuarto, cualquier violación que ocurriera, con independencia de que aún existiera o no un conflicto armado, podría ser objeto de reparación.

De no fijar límites sustanciales y temporales el efecto final podría terminar siendo el contrario del que se busca a través de la ley: una caracterización permanente y sin fin de una parte de la población como ‘víctimas’, prolongando por décadas la lógica del conflicto. La limitación del universo de víctimas para los efectos de la ley, resulta no sólo legítima constitucionalmente, sino necesaria para garantizar una transición responsable hacia la paz.”

En relación con el tema de la sostenibilidad fiscal, la interviniente afirma que *“las consecuencias fiscales de dejar el universo de víctimas abierto a cualquier otro tipo de violencia distinta de aquella ocurrida ‘con ocasión del conflicto armado interno’ son evidentes”*. En este punto refiere a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido la legitimidad de delimitar el



alcance de las leyes que confieren ciertos beneficios a determinados grupos de víctimas, específicamente a las sentencias T-441 de 2008, T-444 de 2008, T-417 de 2006, T-510 de 2009 y T-787 de 2008. Concluye su análisis con las siguientes reflexiones:

“En este sentido, la limitación sustancial de los beneficiarios de las medidas contenidas en la Ley 1448 no es una restricción irrazonable o desproporcionada, y como se mencionó anteriormente, no se traduce en limitar el entendimiento de quienes son víctimas sino que limita el universo de beneficiarios. Así, los demandantes erróneamente argumentan que la Ley no reconoce que existan o se cometan crímenes de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos en tiempos de paz, ni tampoco que la ley excluya víctimas de violaciones como el desplazamiento forzado, la desaparición forzada o las graves violaciones contra las mujeres. Las limitaciones en la definición de los beneficiarios de la Ley 1448 no son en relación con la calificación del hecho que haya causado el daño, sino respecto a la relación que este hecho tenga con el conflicto armado interno. Se entiende entonces que una víctima de un desplazamiento forzado o una desaparición ocurrida con ocasión del conflicto armado interno es beneficiaria de las medidas de la Ley 1448. Es así como el factor determinante para considerar a una víctima como beneficiaria de la Ley 1448 no es entonces el hecho sino su relación con el conflicto armado interno.

La Ley 1448 es el resultado de un debate democrático mediante el cual se definió los beneficios para un grupo determinado de personas, con el fin de generar una serie de medidas que tuvieran un efecto reparador para aquellos que hubieran sufrido daños como consecuencia de las infracciones al DIH y las violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos con ocasión del conflicto armado interno. La Ley 1448 de 2011 no puede entonces entenderse como una política pública de carácter general o un programa de superación de pobreza puesto que tiene unos beneficiarios determinados o determinables con un objetivo reparador. En este sentido, la diferencia entre un programa de reparaciones y una política general de superación de la pobreza o de generación de oportunidades radica en la delimitación del universo a una serie de daños ocurridos en el marco del conflicto armado. La eliminación de los límites de ese universo limita (sic) el efecto reparador de las medidas en tanto se equipara con cualquier otra política social del Estado tendiente a satisfacer de manera general los derechos sociales, económicos y culturales de toda la población.

En conclusión, el hecho de que la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas y restitución de Tierras- se enmarque dentro de una política general de justicia transicional justifica que el legislador haya limitado su aplicación a ciertas víctimas y ciertos hechos. (...) Sólo un uso adecuado, responsable y eficiente de los recursos podrá lograr que las reparaciones

en el marco de la justicia transicional tengan un verdadero efecto reparador de las víctimas del conflicto armado, y que sean una vía hacia la paz y el fortalecimiento del Estado de derecho. La limitación de estas medidas a un universo particular no restringe el derecho que en todo caso tiene cada víctima de acudir a las vías judiciales ordinarias para proteger sus derechos.”

## **2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional**

Obrando por intermedio de apoderada especial, el Ministerio de Defensa Nacional intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para resolver, o en su defecto que declare constitucional la norma demandada.

*Solicitud de inhibición.* La representante del Ministerio solicita a la Corte como primera medida que se declare inhibida para resolver, por considerar que la demanda carece del requisito mínimo de certeza en los cargos de inconstitucionalidad formulados, puesto que “*no se dirige contra el contenido de la ley, sino contra una hipotética aplicación concreta de la misma. La controversia que se plantea es sobre la interpretación del nexo que debe haber con el conflicto armado*”. Sobre este punto, la interviniente cita la sentencia C-1052 de 2001, y reflexiona así:

“El proceso de constitucionalidad que se inicia a partir de la acción pública de inconstitucionalidad está dirigido a determinar si una norma específica y concreta dictada por el Legislador vulnera la Constitución. El proceso no puede versar sobre normas inexistentes o deducidas por los demandantes, a partir de sus propias interpretaciones sobre una norma concreta. Ciertamente, toda norma puede ser vista en relación con un sinnúmero de casos hipotéticos, que pueden ser comparados –a través de la acusación sobre la vulneración del principio de igualdad- con un espectro amplio de situaciones que se pueden también ser conectadas con la norma. Pero en los procesos de constitucionalidad, el papel de la Corte Constitucional no es el de resolver todas las dudas que pueden surgir sobre la interpretación de una norma. En estos procesos se trata es de establecer si existe una contradicción real y concreta entre lo establecido por una norma legal materialmente existente y la Constitución”.

*Constitucionalidad de la norma acusada.* La apoderada realiza algunas reflexiones generales sobre el Derecho Internacional Humanitario, su aplicabilidad y obligatoriedad en Colombia, y sobre los derechos de las víctimas a la luz de la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Luego se refiere al cargo por violación del principio de igualdad, refutándolo en los términos siguientes:

“la potestad de configuración del legislador sustentada en el artículo 114

y 150 de Constitución Política, lo faculta para que mediante disposición legal configure las políticas de protección de reparación a las víctimas del conflicto armado. Así la Ley 1448 por ser de carácter temporal y específica no desconoce el derecho de igualdad de víctimas de delitos comunes, pues el legislador al definir la condición de víctima en la ley, lo hace en orden a señalar unos destinatarios específicos, en armonía con los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, en aras de la garantía de los derechos de las víctimas.

De la misma forma se ha evidenciado que el Estado colombiano ha estado inmerso en un conflicto armado desde hace décadas, que ha dejado centenar de víctimas por causa del conflicto. Si las víctimas no son con ocasión del conflicto armado, la ley por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, perdería su verdadero objeto y finalidad, pues dejaría de ser una ley de carácter transicional que busca reparar, resarcir y visibilizar a los que han sufrido y tenido que soportar el conflicto armado. Asimismo, se considera que existe sustento jurídico suficiente para determinar que las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las graves y manifiestas violaciones de normas internacionales de derechos humanos se han dado con ocasión del conflicto armado, como se desprende de las diferentes conductas relacionadas con los delitos de lesa humanidad, genocidio, asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física, tortura, violación, etc. En igual sentido el Código Penal establece las conductas que constituyen infracciones al derecho internacional humanitario cometidas con ocasión y en desarrollo del conflicto armado.”

Por otra parte, invocando la jurisprudencia constitucional sobre el principio de igualdad, la interviniente considera procedente efectuar un análisis de proporcionalidad de la disposición acusada para demostrar que es compatible con el artículo 13 Superior, en los siguientes términos:

“Para resolver el problema jurídico de la igualdad la Corte Constitucional adoptó el juicio de igualdad consistente en un ‘test de razonabilidad’, ejecutado en tres pasos: a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución; y c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

En esa medida el objetivo de esta ley es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la

verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. El objetivo de la ley no es el de reconocer a todo el universo de víctimas que gira en torno al conflicto armado en Colombia, sino determinar un universo de víctimas, tal como se hizo por ejemplo mediante la Ley 975 de 2005 y su decreto reglamentario 1290 de 2008 mediante la cual excluyó de los beneficios de reparación a aquellas personas que hayan sufrido daños antijurídicos generados por agentes del Estado en el conflicto armado interno.

En cuanto a la validez del objetivo, este se encuentra plenamente acreditado por la Constitución, pues el artículo 13 prohíbe hacer discriminaciones en circunstancias en las que predominan las diferencias sobre las similitudes entre los administrados. En cuanto al concepto de proporcionalidad, adoptar esta ley, no sólo es adecuado e idóneo para materializar el objetivo propuesto, sino que el impulso de esta medida es útil para alcanzar el propósito constitucional de la reparación de las víctimas. El hecho que el artículo 3 sólo permita el acceso a unos beneficios concretos a las víctimas con ocasión al conflicto armado no sacrifica principios constitucionales de mayor relevancia, puesto que ésta disposición no excluye que existan otras víctimas en el contexto del conflicto. Pues debe tenerse claro que la condición de víctima se adquiere por el hecho de la victimización y no por una declaración normativa o gubernamental, de ahí que las víctimas que no estén bajo esa relación de causalidad directa (daño causado con ocasión del conflicto armado) pueden gozar del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y utilizar los mecanismos ordinarios de reparación para indemnizar los eventuales daños antijurídicos ocasionados. Pues, si bien el programa masivo de reparaciones creado mediante la Ley 1448 de 2011 se encuentra dirigido a un universo de víctimas determinado, éste no pretende convertirse en la única vía de las víctimas para obtener la satisfacción de su derecho a la reparación.”

Por las anteriores razones, y recordando lo resuelto por la Corte en las sentencias C-250 y C-253 de 2012 sobre la Ley 1448 de 2011, la apoderada del Ministerio solicita que se declare exequible la disposición acusada.

### **3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para resolver por ineptitud sustantiva de la demanda.

Recordando la jurisprudencia plasmada en las sentencias C-1052 de 2001, C-190 de 2008 y C-175 de 2007, la interviniente afirma que “para la prosperidad de un cargo que ataque la constitucionalidad de una norma, resulta indispensable que los argumentos expuestos no se fundamenten en

apreciaciones subjetivas de la parte demandante, de tal manera que conduzca a interpretaciones erradas o a la determinación de supuestos no regulados por la norma”. En su criterio, la demanda adolece de este defecto, por las razones siguientes:

“En el presente caso, el accionante sustenta la supuesta inexecutable de la norma en la afirmación de que el artículo demandado deja por fuera del ámbito de aplicación de la Ley 1448 de 2011 a un grupo de víctimas que, teniendo dicha condición en el contexto del conflicto armado, no han sido victimizadas por causa del mismo. El supuesto de la demanda es, entonces, que la norma acusada establece una causalidad directa entre la calidad de víctima y el conflicto armado, razón por la cual quedan excluidos de las medidas de protección que allí se definen, quienes hayan sufrido un hecho victimizante ocurrido en el contexto del conflicto armado interno, pero no como consecuencia directa del mismo.

El supuesto de la demanda, sin embargo, no corresponde al contenido de la norma acusada. El actor sustenta la inexecutable en la consideración de que la Ley 1448 sólo cubre a las personas que han sido victimizadas por causa del conflicto armado, y no a las que lo han sido en el contexto del conflicto armado. Contrariamente a lo manifestado por el actor, la norma señala que, para los efectos de la misma, se consideran víctimas aquellas personas que han sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas ‘con ocasión del conflicto armado interno’. Esta expresión no es equiparable con la incorporada en la demanda, ni de la misma puede derivarse que se esté incorporando como requisito para acceder a las medidas de atención previstas en la norma una prueba de la conexión directa y necesaria entre el hecho victimizante y el conflicto armado interno.”

La interviniente precisa adicionalmente que el objetivo del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, acusado, “*no es definir o modificar el concepto de víctima, sino definir una serie de medidas de atención. Así, la condición de víctima es el resultado de una realidad objetiva que ha sido delimitada por los instrumentos del ordenamiento jurídico colombiano, del derecho internacional y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que no se modifica por lo establecido en el artículo acusado.*”

Finalmente, la interviniente considera que en este caso el actor pretende que la Corte efectúe una interpretación de la disposición acusada, lo cual en su criterio es improcedente por no estar dados los supuestos para el ejercicio del control constitucional abstracto por esta Corporación:

“lo que se solicita es que la Corte interprete el alcance de la expresión

‘conflicto armado interno’ y delimite su contenido. Se trata, por lo tanto, de un ejercicio de interpretación normativa que pretende adelantarse por medio de la acción de inconstitucionalidad. Al respecto es necesario mencionar por regla general, no corresponde a la Corte Constitucional fijar el sentido autorizado de las disposiciones legales, pues tal función es propia de los jueces ordinarios. (...) Es relevante tomar en consideración que el control de constitucionalidad opera mediante una comparación, en abstracto, del contenido de una disposición legal y la Constitución, razón por la cual en principio la interpretación de los textos legales no es un elemento relevante para el análisis que se adelanta. (...) es procedente una sentencia condicionada que interprete una norma, únicamente en los eventos en que exista un conflicto hermenéutico derivado directamente del contenido de la disposición acusada. Este supuesto no se verifica en el presente asunto, pues, a pesar de que existen dificultades de aplicación de la norma acusada, las mismas no se derivan de su contenido, sino de la complejidad que caracteriza las situaciones a las que se aplica. (...) si bien es cierto que la expresión demandada tiene dificultades interpretativas, las mismas no corresponden a su contenido normativo y, por lo tanto, no plantean una controversia hermenéutica que deba ser resuelta en sede de constitucionalidad”.

#### **4. Intervención de los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Agricultura y Desarrollo Rural**

En una intervención conjunta, los representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitaron a la Corte Constitucional que se inhiba de resolver por ineptitud sustantiva de la demanda, o en subsidio, que declare exequible la disposición acusada.

*Ineptitud sustantiva de la demanda.* Luego de recordar los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, y en particular para aquellas que formulen cargos atinentes al principio de igualdad, los intervinientes afirman que en la demanda bajo estudio,

“los actores se limitan a enunciar la presunta violación de los derechos de las víctimas contenidos en algunos artículos de la Carta Política, pero no cumplen desde ningún punto de vista con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, consagrados en la extensa jurisprudencia constitucional. // Así, no se observa que los argumentos que sustentan las presuntas violaciones sean inteligibles al juez constitucional, pues ni siquiera están consagrados en el texto mismo de la demanda. Además, y como consecuencia de lo anterior, no es clara la oposición que supuestamente existe entre la norma demandada (...) con las disposiciones enunciadas por los demandantes.

Adicionalmente, no se verifica el requisito de suficiencia, pues los actores no cumplen con presentar elementos mínimos necesarios para generar una duda constitucional razonable. No puede afirmarse bajo ninguna circunstancia que una mera enunciación de artículos constitucionales pueda llegar a generar alguna duda sobre la concordancia de la norma demandada con estas disposiciones.”

También afirman que en la demanda no se cumple con la carga argumentativa propia de los cargos por violación del derecho a la igualdad.

*Constitucionalidad de la disposición acusada.* En forma subsidiaria los intervinientes solicitan a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma demandada.

En primer lugar los intervinientes afirman que la demanda “se apoya constantemente en las normas, directrices e incluso informes originados dentro de los organismos internacionales, los cuales se intentan aplicar de manera indistinta como parámetro de constitucionalidad, cuando, en realidad, no lo son”. Recuerdan la jurisprudencia constitucional sobre la noción y el contenido del bloque de constitucionalidad, y hacen algunas consideraciones sobre las fuentes del derecho internacional, para concluir, haciendo referencia a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado, que “*se debe reconocer la importancia de tales principios rectores como guías hermenéuticas y complementarias en la atención a las víctimas pero, bajo ninguna óptica, deben sumirse por sí mismos como normas imperativas de jerarquía constitucional, más aun tratándose de directrices generales y amplias elaboradas por un experto relator que no detallan de manera precisa el sistema de atención ideal a las víctimas*”. Concluyen en relación con la insuficiencia argumentativa de la demanda:

“Lo que se busca aquí entonces es llamar la atención de la H. Corte sobre la carencia de rigor en la construcción de los cargos cada vez que se alude al bloque de constitucionalidad. Bajo ningún punto de vista se quiere señalar que los Principios citados y demás documentos de los relatores o los informes producidos por ellos en desarrollo de sus mandatos, carezcan de importancia y no reflejen estipulaciones convencionales ellas sí vinculantes. Por el contrario, se reconoce su valor como pauta hermenéutica y su función de guía para las autoridades nacionales, como repetidamente lo ha expresado la Corte Constitucional. Pero otra cosa completamente diferente es que a dichos principios equivocadamente se les otorgue directamente jerarquía constitucional.”

Luego de hacer extensas reflexiones sobre el principio y el derecho a la igualdad en la Constitución y la jurisprudencia constitucional, y de reseñar la doctrina de esta Corporación sobre el test de igualdad, los intervinientes afirman que las dos situaciones de las cuales se deriva en la demanda la

supuesta discriminación –v.g. las víctimas de violaciones de los derechos humanos y las víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado interno- *“no son comparables, por lo cual el test de igualdad se torna en un instrumento irrelevante pues, de entrada, ninguna violación al derecho a la igualdad puede predicarse de aplicar un trato diferenciado a situaciones totalmente diferenciables”*. Sobre este punto los intervinientes presentan la siguiente argumentación a la Corte:

“Como primera medida, se hace necesario establecer la relevancia del test de igualdad en el caso que nos ocupa. Así, se debe partir de la base que nos encontramos frente a una situación en la cual no es dable comparar a las víctimas que tienen derecho a los beneficios consagrados en la Ley 1448 por encontrarse en una situación excepcional, con las víctimas que se encuentran en otras circunstancias y que, por lo tanto, no tienen acceso a las medidas contempladas en dicha normativa, lo cual no implica que dichas víctimas estén desprotegidas por parte del Estado ni mucho menos que no tengan mecanismos diferentes para la garantía y protección de sus derechos.

Así, se hace necesario acudir a mecanismos excepcionales, como los mecanismos de justicia transicional, para atender estas situaciones que se salen de lo ordinario de cada sociedad. En similares términos, los mecanismos de justicia de transición no deben considerarse como herramientas de justicia parcial o aminorada, sino como instrumentos normales que deben aplicarse para hacerle frente a situaciones excepcionales.

(...) independientemente de los mecanismos que se adopten en un momento determinado, la justicia de transición en Colombia no sólo debe hacerle frente a las consecuencias del conflicto armado sino que, al mismo tiempo, debe propender por desarticular las causas que potencializan la confrontación armada y promuevan la finalización de ésta.

Es claro, entonces, como se mencionó en un principio, que los mecanismos de justicia transicional buscan atender las violaciones más graves, manifiestas y masivas a los Derechos Humanos, así como las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. De hecho, debe resaltarse en este punto que los regímenes de reparaciones en un contexto de transición, deben responder a las violaciones más graves, manifiestas, masivas y sistemáticas de los derechos humanos (lo que Kant denominó como el ‘mal radical’).

En efecto, estos mecanismos reparativos son de carácter excepcional, pues de ahí su importancia para responder a situaciones de violaciones también excepcionales.



En aquellos contextos en donde, como en Colombia, la situación de conflicto armado y violencia generalizada ha permeado todas las fases de su historia republicana, el marco de reparaciones excepcional debe buscar cobijar las situaciones de barbarie más manifiestas, lo cual no implica desproteger a las víctimas de otras violaciones de derechos humanos. No. Por el contrario, éstas tendrán acceso siempre a los mecanismos ordinarios de reparación con los que cuenta un Estado (v.gr. reparación mediante procesos judiciales como el penal o contencioso administrativo).

Dado que las instituciones de la justicia transicional no interfieren, ni anulan en ningún sentido el pleno ejercicio de la justicia ordinaria y, menos todavía, sustituyen la aplicación del derecho positivo vigente, sino que, por el contrario, son mecanismos de índole complementario, constituye un manifiesto error de perspectiva, pretender asumir que la víctima sólo dispone de los mecanismos de la justicia transicional para elevar y obtener el resarcimiento de todos los daños derivados del conflicto armado.

En el texto de la demanda es claro que los actores ignoran la naturaleza y el alcance que el propio legislador le imprimió a la ley demandada. No obstante que los contenidos, mecanismos e instituciones de dicha ley son los propios de la justicia transicional, los demandantes pretenden imponerle exigencias que le son ajenas.

En efecto, extender el marco de reparaciones contemplado en la Ley 1448 de 2011 a todo tipo de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, podría derivar en una suplantación de los mecanismos ordinarios de reparaciones con los que cuenta el Estado colombiano.”

También resaltan los intervinientes que la Ley 1448 de 2011 “*no pretende definir qué personas son víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos*”, sino que por el contrario, “*el artículo 3 de dicha norma establece quiénes pueden acceder a las medidas contempladas en la misma, teniendo en cuenta que preceptúa que ‘para los efectos de esta ley’, y no determina quién se considera víctima de una violación en sus derechos para todos los efectos legales en el país*”.

En subsidio de la anterior argumentación, los intervinientes afirman ante la Corte que de no aceptarse que las situaciones que se pretende equiparar son diferentes entre sí, en cualquier caso la disposición acusada superaría un test constitucional de igualdad:

“(…) se considera que no debe realizarse un test de igualdad en el caso en concreto. Al no ser situaciones comparables, no puede predicarse una violación del principio o derecho a la igualdad.

Ahora bien, de aceptar en gracia de discusión que la disposición demandada establece una diferenciación entre situaciones análogas, ésta en todo caso no sería arbitraria y, por tanto, no sería violatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

Esto se debe a que, en primer lugar, la diferenciación se encuentra encaminada a alcanzar un fin a todas luces compatible con la Constitución, a saber: construir bases sólidas para la reconciliación, mediante la focalización de los esfuerzos estatales en las violaciones más graves y manifiestas a los derechos humanos (que son aquellas que tienen lugar con ocasión del conflicto armado).

Además, el medio adoptado, cual es la determinación de una diferenciación entre las víctimas de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto frente a aquellas víctimas de violaciones ocurridas por fuera del conflicto, se adecua perfectamente al fin perseguido, en tanto responde precisamente a la transición que mediante la Ley 1448 se pretende impulsar.”

Al desarrollar en mayor detalle estos puntos, afirman que “la expresión ‘con ocasión de’ puede dar lugar a varias interpretaciones, y no a una única interpretación como lo pretenden hacer ver los actores en la presente demanda”; que “*los regímenes de reparaciones en el marco de la justicia transicional responden a violaciones extraordinarias de Derechos Humanos, pues para las violaciones ‘ordinarias’ (si es que puede denominarse de esta forma a una violación contra un derecho intrínseco al ser humano), se encuentra dispuesto el régimen legal ordinario con el que cuenta todo Estado*”; y que “*los delitos de lesa humanidad y el genocidio, constituyen, sin lugar a dudas, las violaciones más graves de las normas internacionales de Derechos Humanos, pues son conductas que mancillan la dignidad de la humanidad como conglomerado, como reunión de individuos, países y pueblos. En esta medida, la comisión de cualquier delito de lesa humanidad o de genocidio será una ‘grave y manifiesta violación de normas internacionales de derechos humanos’ que nunca podrá ser considerado como un acto de delincuencia común.*”

## **5. Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

La Directora (E) del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que se inhiba de decidir por ineptitud sustantiva de la demanda, o en la alternativa, que declare exequible la disposición acusada.

*Ineptitud sustantiva de la demanda.* La interviniente alega que la demanda de la referencia no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto

2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, específicamente la sentencia C-1052 de 2001, para ser considerada admisible. Considera que *“los accionantes en algunos apartes se limitan a citar las normas aparentemente violentadas, pero sin hacer mayor precisión respecto de las razones por las cuales considera que el aparte demandado infringe las disposiciones legales y constitucionales, lo cual evidencia una clara ausencia del desarrollo argumentativo necesario para sustentar la presunta inconstitucionalidad, en contravención de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Se alega una presunta vulneración de los derechos de las víctimas de situaciones que no ocurren con ocasión del conflicto armado interno, mediante una conceptualización amplia y ambigua, carente de los elementos de juicio mínimos para su análisis constitucional, lo cual constituye una mera enunciación a todas luces insuficiente para un análisis de fondo”*. En el mismo sentido, la interviniente afirma que los demandantes no cumplieron con la carga argumentativa especial requerida para los cargos de inconstitucionalidad basados en aludidas violaciones del artículo 13 de la Constitución. Concluye que *“los argumentos contenidos en la presente demanda de inconstitucionalidad consideraciones inexactas caracterizadas por la vaguedad, a su vez, amplias, generales y carentes de la carga argumentativa requerida por la Corte Constitucional, particularmente porque no concreta la eventual divergencia entre la norma acusada y el texto constitucional”*. Solicita en consecuencia a la Corte que se abstenga de emitir un pronunciamiento de fondo por no estar cumplidos los requisitos para iniciar un juicio de constitucionalidad.

*Constitucionalidad de la norma acusada.* En forma subsidiaria, la interviniente solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

En primer lugar, invocando lo dispuesto en los artículos 1º y 3 de la Constitución, la interviniente afirma que el Congreso de la República, en tanto órgano representativo de la voluntad popular, ejerce su función principal de legislar en tanto *“actualización de los preceptos constitucionales a las cambiantes condiciones fácticas y jurídicas de la sociedad”*, con sujeción a la Constitución. En cuanto al tema específico de los derechos de las víctimas, la interviniente afirma que existe un amplio margen de configuración legislativa por no ser un asunto regulado en detalle en la Carta Política:

*“la jurisprudencia constitucional ha precisado que la mayor o menor amplitud de la libertad de configuración legislativa en cabeza del Legislador depende de: (1) la materia regulada, (2) los valores, principios o derechos constitucionales que se regulen, (3) el instrumento mediante el cual se adoptó la regulación, y (4) del contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe dicha regulación.*

En el caso que nos ocupa, la materia regulada son las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto

armado interno, las cuales no tienen desarrollo expreso en el texto constitucional, más allá de las obligaciones del Estado de asegurar a través de sus autoridades, la convivencia pacífica y la protección de personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; así como también, la satisfacción del principio de solidaridad y la promoción de condiciones para que la igualdad sea real y efectiva a favor de grupos discriminados o marginados.

En principio, podría sostenerse razonadamente que existe una amplia facultad de configuración legislativa para determinar todos los aspectos fundamentales de la reparación de las víctimas, debido a que la Constitución Política solo establece de manera general los principios y las obligaciones que debe cumplir el Estado (...).”

La interviniente también indica que la Ley 1448 de 2011 *“no aparece espontáneamente en el ordenamiento jurídico colombiano, por el contrario, es el resultado de un largo proceso de reconocimiento dentro del cual fue necesario el consenso de todos los estamentos de la sociedad, en procura de la consecución de un fin último, avanzar en la reconciliación nacional y la consecución de la paz mediante la reparación integral de las víctimas del conflicto armado”*.

Explica en este sentido que a lo largo de las leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008, *“conceptos como el de víctima de la violencia, ayuda humanitaria y reparación integral, han venido siendo redefinidos constantemente debido principalmente a la incorporación de disposiciones internacionales por bloque de constitucionalidad, pronunciamientos de la Corte Constitucional o simplemente porque la realidad ha demostrado que las consagraciones normativas no responden a las necesidades que se pretenden satisfacer”*. Por ello, la interviniente afirma:

*“La denominada Ley de Víctimas debe entenderse como el esfuerzo histórico más significativo e incluyente en el tránsito hacia la paz, por ende, es admisible que exista una amplia facultad de configuración legislativa por parte del Congreso de la República, para definir todos los aspectos relativos a la atención y reparación en el marco de una justicia transicional. La Constitución no señala fórmulas precisas para ello, precisamente porque el pacto político de 1991 pretendió superar las causas generadoras de la violencia, situación que claramente no fue conjurada, de manera que en la actualidad tales decisiones deben ser evaluadas por los órganos políticos, principales responsables de la conformación del ordenamiento jurídico de nuestro país.”*

A continuación se refiere a la noción de *“conflicto armado interno”*, y recuerda que la existencia de éste en Colombia ha sido reconocida a nivel legislativo en las leyes 387 de 1997, 418 de 1997 y 1448 de 2011; y precisa

que independientemente de tal reconocimiento legal, “más allá de que dicho reconocimiento se realice expresamente por parte de un Estado, lo cierto es que las normas internacionales sobre Derecho Internacional Humanitario (...) sólo hacen referencia a la existencia de ciertas situaciones fácticas para la configuración de un conflicto armado interno”. Luego presenta la siguiente caracterización de la situación en Colombia como un conflicto armado interno:

“El Conflicto Colombiano se desarrolla desde principios de la década de los años 60, a partir de las graves situaciones acaecidas durante la violencia bipartidista de los años 50. Sin embargo, la época en que se presentó un mayor recrudecimiento ocurrió entre 1988, durante la presidencia de Virgilio Barco, y el rompimiento de los diálogos de paz con las guerrillas en 2003. Los enfrentamientos protagonizados por grupos de diversa índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, guerrillas, grupos armados de oposición, grupos paramilitares, entre otros, sumado a la participación del narcotráfico en cada uno de ellos, generaron una situación de violencia generalizada de gran intensidad, caracterizada por el uso de la fuerza para la consecución de fines, los ataques indiscriminados y la violación de las normas internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, arrojando una gran cantidad de víctimas, principalmente de la población civil.

Este tipo de situaciones violentas, han sido reconocidas por la comunidad internacional y han sido enmarcadas dentro del concepto de conflicto armado interno, como bien se recoge por la Corte Constitucional en la sentencia C-291 de 2007”.

Luego de citar *in extenso* el capítulo de la sentencia C-291 de 2007 en el que la Corte se pronunció sobre la definición de “conflicto armado” para efectos de la aplicación del DIH, y de transcribir el artículo 1º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, la interviniente expresa:

“Todo lo anterior, para reiterar que en Colombia existe de tiempo atrás un conflicto armado interno, reconocido expresamente por la Ley 1448 de 2011 en su artículo 2º, cuya finalidad es generar todo un sistema de protección y atención a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas en el marco del conflicto.

La pretensión de inexequibilidad de la expresión, resulta a todas luces regresiva, pues es desconocer el fenómeno histórico así como las particularidades del conflicto armado interno definido en el derecho internacional humanitario, conllevan necesariamente a cuestionar el

sustento sociojurídico para el otorgamiento de medidas de reparación a las víctimas dentro del contexto de la justicia transicional, pues bastarían las reglas del derecho ordinario.”

Sobre esta base, la interviniente procede a pronunciarse sobre la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”, demandada, y explica a este respecto que la demanda parte de una interpretación errónea e inconstitucional de su alcance: *“es evidente que el elemento axial de la demanda es la relación causal que la norma contiene para el reconocimiento de la condición de víctima. Para los actores la expresión demandada exige una relación directa entre el conflicto armado interno y el daño padecido, sin embargo, dicha interpretación deviene en una aplicación restrictiva y constitucionalmente inadmisibles de la disposición, precisamente porque el intérprete parte de una premisa falsa, según la cual, se estaría excluyendo las personas afectadas por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, para las cuales el daño no es una consecuencia directa del conflicto armado.”*

A este respecto se señala que *“las particularidades del conflicto armado interno colombiano, no permiten establecer claramente en la mayoría de las oportunidades, los actores, los móviles, la finalidad, y en general, el contexto que rodea las referidas infracciones y violaciones, los que origina que en la práctica, sea tan complicado determinar con certeza si una situación ocurrió con ocasión del conflicto armado interno o no. // (...) En conclusión, (...) la relación de causalidad, entendida como el grado de conexidad entre el daño infringido a la víctima y el conflicto armado –directa o indirectamente-, es necesaria para establecer con mayor certeza las víctimas reales que se pretenden atender y reparar en el marco de la Ley 1448 de 2011.”*

A continuación, sostiene *“el conflicto armado interno que desde hace muchos años se libra en el territorio de la República de Colombia tiene varias dimensiones, y en cada una de ellas son fácilmente apreciables múltiples consecuencias dañinas. En ese conflicto se interrelacionan diversos factores que tienden a nutrir su reproducción; las ideologías justificadoras de la violencia, las exclusiones políticas, económicas y sociales, la reproducción y el tráfico de drogas, el comercio ilícito y la proliferación de armas, el peso de otros intereses económicos y el empleo de la guerra como modus vivendi. // Por regla general, las principales víctimas de los conflictos armados es (sic) la población civil, en ese orden, surge la obligación de actuar conforme lo dictamina el Derecho Internacional Humanitario.”*

En tal medida, la interviniente recuerda lo dispuesto en la sentencia C-291 de 2007 sobre las distintas obligaciones que incumben al Estado en relación con la aplicación del DIH, para concluir que “el aspecto a destacar en la presente Ley, es el concepto de víctima (Artículo 3º) en el marco de un conflicto armado interno para acceder a las medidas de reparación consagradas bajo los

principios de preferencia, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia. Dicho concepto, busca precisamente garantizar que los derechos vulnerados en este marco, sean efectivamente reconocidos y reparados, en consideración al especial estado de indefensión de las víctimas; así como el perjuicio urgente, inminente y, en muchas ocasiones, irremediable”.

También explica a la Corte que en su criterio, la norma acusada no vulnera el artículo 13 de la Constitución, sino que por el contrario lo materializa, al dar *“un reconocimiento especial a las personas que han visto vulnerados sus derechos a causa de una situación prolongada, sistemática, generalizada y con un grado de intensidad tal, que los ingentes esfuerzos gubernamentales no han sido suficientes para conjurar las causas del conflicto armado interno. (...) La Ley 1448 ha consagrado un amplio concepto de víctima en garantía del derecho a la igualdad de todos aquellos que hayan sufrido un daño con ocasión de infracciones graves al derecho internacional humanitario y violaciones de derechos humanos, ocurridas dentro del conflicto armado interno, por lo que catalogar de discriminatorio el aparte de la norma y en contravía al artículo 13 Constitucional, resulta desconocer el alcance de la finalidad de la Ley, la cual no es otra que dictar las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.”*

También alude a la jurisprudencia constitucional según la cual el artículo 13 Superior no impone al Legislador el deber de dar un trato idéntico a todas las situaciones, y concluye que *“el aparte acusado no vulnera el derecho a la igualdad, ni dificulta el acceso a la justicia, sino que se ajusta a los preceptos consagrados por nuestra Constitución concibiendo a la víctima como destinataria de medidas especiales de protección y titular del derecho a la reparación integral, a participar en procesos de verdad y justicia, ligado notablemente al respeto de la dignidad humana enmarcado en el reconocimiento del conflicto armado interno. A la luz de las anteriores consideraciones los apartes de la norma acusada no son violatorios del artículo 13 constitucional, pues busca atender la situación de vulnerabilidad en que puedan encontrarse todas aquellas personas a causa del conflicto armado interno, garantizando su acceso a las medidas de asistencia y reparación consagradas en la ley bajo los postulados de la justicia transicional”*.

En esta misma línea, la interviniente señala que por tratarse de un instrumento que busca impulsar un proceso de justicia transicional, el vínculo entre la victimización y el conflicto armado es necesario, puesto que la Ley 1448 de 2011 es una ley especial diseñada para atender los derechos de este grupo de víctimas en particular:

“El Estado colombiano, a través de la Ley 1448 de 2011, como integrante del modelo de Justicia Transicional, cuyos antecedentes más próximos son las Leyes 975 de 2005 y 418 de 1997, reconoce la

importancia de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. En este orden, no es necesario esperar a que el conflicto armado interno llegue a su fin para adoptar los mecanismos y herramientas necesarias para brindar la asistencia requerida a las víctimas, mediante la implementación de mecanismos de atención y reparación que complementen la reparación de las víctimas en instancia judicial.

Por tal motivo, la Ley 1448 de 2011 corresponde a una iniciativa administrativa y legislativa consecuente con la aplicación directa de un proceso de justicia transicional, en procura de determinar un conjunto de medidas de reparación, asistencia y atención a las víctimas de graves violaciones a Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario aplicado al conflicto armado interno, como un gran avance hacia la consecución de la paz.

Como se ha mencionado en esta intervención, la existencia del conflicto armado interno indica la participación de sujetos armados activos dentro del conflicto, traduciendo así, que para la tipificación de víctimas deba imperativamente existir nexo de causalidad entre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos que originan un daño grave a las normas internacionales de Derechos Humanos o Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Es decir, que no en vano el desarrollo de la Ley 1448 de 2011 subsume los postulados internacionales donde se han adelantado procesos transicionales con el fin de dar fin a conflictos armados o a dictaduras, para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas.

Debe entenderse que la Ley 1448 de 2011 fue concebida como una ley especial referida al reconocimiento y atención a las víctimas dentro del conflicto armado interno, para reparar los daños ocasionados por este y el restablecimiento de sus derechos, por ende, no se pueden confundir con aquellos realizados en cumplimiento de las políticas sociales, delitos comunes o infracciones no relacionadas con el conflicto”.

Asimismo, explica a la Corte que en criterio del Departamento Administrativo, la disposición acusada no es discriminatoria para con las víctimas de hechos que no tengan origen o nexo causal directo con el conflicto armado, puesto que estas tienen acceso a los mecanismos ya existentes de administración de justicia: “las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario que no tienen un nexo causal directo con el conflicto armado que vive el país, sino derivado de la situación sociopolítica y económica que se refleja en diferentes zonas del país, no carecen de medios jurídicos para el efectivo goce de sus derechos. El Sistema Jurídico penal colombiano contempla la tipificación de conductas consideradas como punibles con ocasión de la transgresión de un bien jurídico tutelado individual o colectivamente y que genera un daño directo o indirecto a la víctima.” En



este sentido la interviniente reseña la existencia de tipos penales como el homicidio, genocidio, secuestro o tortura en la legislación penal colombiana, así como de un procedimiento penal que consagra claras oportunidades de participación y garantía de los derechos de las víctimas. Concluye que acceder a las pretensiones de la demanda implicaría desnaturalizar la medida legislativa de justicia transicional bajo estudio:

“Siendo así, las consideraciones contenidas en la demanda contra el aparte del artículo 3 de la Ley 1448, referidas a la declaratoria de inexequibilidad de la expresión acusada o su exequibilidad condicionada, para que incluya vulneraciones genéricas tales como las basadas en violencia sociopolítica, violencia de género, entre otras, desconocería la finalidad de la Ley 1448 de 2011, pues, considerar como víctimas dentro del marco de una ley con medidas transicionales, a aquellas personas que hayan padecido individual o colectivamente un daño por situaciones sociales, económicas, culturales, bajo un precepto de presunta violación al derecho a la igualdad, sería desconocer la naturaleza histórica y por demás necesaria de generar medidas de atención a las víctimas que ha dejado el conflicto armado interno”.

Para concluir, la interviniente presenta a la Corte su opinión sobre la situación de la población víctima de desplazamiento forzado ante la Ley 1448 de 2011:

“Para el caso del desplazamiento forzado, reconocida como una de las más graves situaciones humanitarias afrontadas por nuestro país, objeto de declaratoria de un estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional e innumerables autos de seguimiento, debido a la multiplicidad de derechos fundamentales vulnerados, la magnitud del fenómeno –cerca de 3.000.000 de víctimas-, y la insuficiencia de las medidas adoptadas para conjurarlo, se hace más que necesario analizar las implicaciones del Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 frente al reconocimiento, atención y reparación integral.

Existe un conflicto aparente entre el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en nuestro país y las situaciones reconocidas en la normatividad vigente sobre desplazamiento forzado. Así por ejemplo, dando estricta aplicación a las normas de derecho internacional humanitario, quedarían expresamente excluidas las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados, en los términos del artículo 1 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra; en contraposición a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, según la cual, es desplazado ‘toda personas que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas

o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público’.

Lo anterior, sin hacer mención a los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional en sede de revisión, respecto del carácter fáctico de la condición de víctima de desplazamiento forzado, y la reducción del concepto a la configuración de dos situaciones de hecho: (i) migrar dentro del territorio nacional y, (ii) por motivos de fuerza, amenaza, y en general, en contra de su voluntad.

Dicha contradicción admite por lo menos dos interpretaciones, con consecuencias jurídicas diversas. Si se admite que el concepto de víctima incorporado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, excluye la posibilidad de reparar integralmente a las víctimas de desplazamiento forzado que ya han sido reconocidas en el marco de la Ley 387 de 1997 por situaciones ajenas a los conflictos armados internos, o que fueran víctimas de dichas situaciones a futuro, tendríamos dos tipos de desplazados; unos sujetos de atención y reparación integral en el marco de la Ley 1448 de 2011; y otros, sujetos solamente de atención humanitaria en los términos de la Ley 387 de 1997, lo cual materializaría una clara distinción discriminatoria, carente de sustento constitucional y abiertamente regresiva.

Por otro lado, haciendo uso de la figura denominada por la jurisprudencia constitucional ‘interpretación conforme’, se tendría que aunque el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 presupone la existencia de un conflicto armado interno, y por tanto, en principio sólo se reconocerían las víctimas de las infracciones al DIH y a las normas internacionales sobre derechos humanos ocurridas con ocasión del mismo, tratándose exclusivamente de desplazamiento forzado, teniendo en consideración que existe una consagración legal más incluyente prevista en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, sumado a los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, así como la obligación de progresividad de los derechos, debe entenderse que las situaciones excluidas o no contempladas por el derecho internacional humanitario pero reconocidas en el ordenamiento jurídico se entienden incorporadas en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011.”

## **6. Intervención del Departamento Nacional de Planeación**

El Departamento Nacional de Planeación intervino, por intermedio de apoderado, en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte que declare exequible el aparte acusado del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

En primer lugar, el apoderado del DNP recuerda que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en tres oportunidades sobre el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, en las sentencias C-052, C-250 y C-253 de 2012, las cuales no generan un efecto de cosa juzgada constitucional para el presente proceso, pero sí establecen parámetros interpretativos para delimitar la noción de víctima que allí se establece. Luego de reseñar brevemente lo resuelto en estas providencias, el interviniente explica:

“De lo señalado en las decisiones en estudio se extrae que la definición de víctima que trae la ley no implica desconocer tal condición a personas que han sufrido otros delitos o que no tienen que ver con un conflicto interno ni el resarcimiento a que tienen derecho. Las medidas incorporadas en la ley persiguen brindar un tratamiento diferencial teniendo en cuenta varios elementos relevantes y concurrentes en la persona: (i) Por la fecha de ocurrencia del daño, que el mismo haya ocurrido a partir de 1° de enero de 1985, sin perjuicio de la garantía del derecho a la verdad, reparación simbólica y garantía de no repetición. (ii) Que el daño sea producto de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos. No se incluyen los daños sufridos por actos de delincuencia común. (iii) Que se hayan producido con ocasión del conflicto armado interno. (iv) Desde el punto de vista subjetivo, se excluyen del carácter de víctima, para efectos de la ley, a los miembros de los grupos armados, salvo que sean niños.

Ello se extiende al pariente en primer grado de consanguinidad y primero civil, con el condicionamiento realizado por la Corte Constitucional.

Ahora bien, en torno a la expresión, como consecuencia del conflicto armado interno, genera la necesidad de entrar a establecer el alcance de dichas expresiones así como el propósito del legislador en esta ocasión pues, si bien corresponde a éste determinar los lineamientos con base en los cuales desarrolla una política de justicia transicional, la misma debe estar provista de racionalidad en varios sentidos. En general, y teniendo en cuenta tal propósito, de lo que se trata es de dar respuesta a una situación de guerra y conflicto que ha ocasionado profundas heridas a personas no armadas y secuelas de toda índole.”

El interviniente a continuación realiza un recuento general de la evolución de la conflictividad social en Colombia a lo largo de los últimos siglos, del cual concluye, aludiendo a lo ocurrido a partir de la década de los años 80:

“Las dimensiones posteriores de la violencia (...) agregan la presencia del narcotráfico y el paramilitarismo en la década del 80; suman a ese caldo de cultivo ya existente una serie de dinámicas más violentas de

guerra y en las que el campo es su territorio y el campesinado se ve envuelto y agredido, en un efecto de bola de nieve. (...) el narcotráfico y el paramilitarismo produjeron una contrarreforma agraria de grandes dimensiones, a sangre y fuego, en un proceso de cerca de una década (1997-2007). Aún más, es también una nueva fase de guerra urbana que produce una secuencia de asesinatos y atentados políticos en su mayoría a dirigentes y militantes de la Unión Patriótica (...) y que involucra también a políticos liberales, conservadores e independientes. Se produce lo que se ha denominado como ‘guerra sucia’ (...). En estas circunstancias, el conflicto no se limita entonces a una ubicación especial o una confrontación abierta en ciertas zonas del país sino que se extiende a todas las regiones del país.

En todo este trasegar de dos siglos, en los que el recorrido del conflicto no cesa ni se detiene y en el que se agrupan nuevos actores con nuevos intereses que incrementan la espiral de violencia, la Ley 1448 de 2011 constituye un significativo esfuerzo por reparar esa tragedia y, al compás de otros mecanismos, intenta sellar ese círculo perverso y lograr cristalizar una reparación integral bajo los principios de verdad y justicia y que en el caso del desplazamiento se trata de una situación pluriofensiva pues agrede, entre otros, la vida, la paz, la dignidad, la libertad, la igualdad, la tranquilidad, el trabajo, la integridad personal, la salud, la personalidad jurídica, la seguridad personal, el derecho a residir en el lugar elegido o libertad de domicilio, la libre circulación, el regreso a su lugar de origen, la vivienda digna, el mínimo vital, a una alimentación mínima y adecuada, la educación, la libertad de escoger profesión u oficio, la propiedad, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión, los derechos especiales de grupos en debilidad manifiesta, la unidad familiar. La necesidad de una reconciliación es una tarea inmediata y su postergación genera más heridas y más dificultades.

Por ello, las disposiciones adoptadas están centradas en el reconocimiento de esta situación y las medidas que deben adoptarse, en los diferentes ámbitos, con el fin de lograr resarcir a la población que ha sido víctima del conflicto, atribulada por el paso de diversos ejércitos e impelida a abandonar sus raíces cuando no a morir en medio de ese cruce de fuegos. Es así como a través de sus 208 artículos, desarrolla sistemática y exhaustivamente tanto la propia reparación integral como la asistencia y atención a las víctimas. Una lectura integral de la misma, permitirá aclarar ciertos tópicos en la demanda, en concreto, la limitación que censuran en torno al conflicto armado interno”.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, el interviniente procede a reseñar el contenido general de la Ley 1448 de 2011, para luego insertar en su escrito un capítulo sobre la “fenomenología del conflicto interno armado”. Allí, luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre la noción de conflicto, y las diferencias entre la conflictividad social armada y no armada, concluye que la

expresión “*con ocasión del conflicto armado*” se refiere a una relación de causalidad que no cobija exclusivamente actos de enfrentamiento de ejércitos o actos de guerra, sino que tiene unas connotaciones mucho más amplias que permite identificar una relación de causalidad necesaria con el conflicto armado y su contexto.

Luego de este análisis, el interviniente, en un capítulo titulado “*el concepto víctima en el contexto de vulneración de derechos humanos y el conflicto armado*”, procede a explicar que la Ley 1448 de 2011 -la cual no pretende reemplazar los mecanismos ordinarios de administración de justicia- abarca un escenario de posibles hechos victimizantes que es muy amplio, y se encuentra delimitado por las referencias al DIH y a los derechos humanos: “*La Ley 1448 está vinculada a un tratamiento especial en función de un proceso transicional de justicia, verdad y reparación. En sí misma, no pretende recoger todas y cada una de las vulneraciones a los derechos humanos pues sería tanto como eliminar la especialidad misma y crear un procedimiento paralelo de resarcimiento a las víctimas y general, tal y como ya lo ha esclarecido la Corte Constitucional. Sin duda que el escenario de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y de vulneración de las normas internacionales de derechos humanos es bastante amplio para considerar que el mismo logra delimitar el propósito de la ley y, para lo que nos concierne, tener una idea clara del concepto de víctima en este contexto*”. En tal medida, el interviniente cita un aparte de la sentencia C-177 de 2001 en el cual se esbozó la amplitud de normas e instrumentos que conforman los ámbitos del DIH y el DIDH, para reiterar que éste ámbito “*constituye pues, un catálogo amplio en el que no necesariamente se tiene en cuenta el agente o la causa que victimiza*”.

Explica que “*en los informes y estudios de caso, se han analizado varios aspectos de esta violencia entre los que se destacan quienes realizan esta clase de violaciones como un elemento definitorio dentro el conflicto armado, sin perjuicio de que en ocasiones existan dudas*”. En este punto cita un Informe del año 2008 sobre la situación de conflicto armado en el Magdalena Medio, en el cual se registró que para el último bimestre de este año se habían presentado una multiplicidad de violaciones al DIH y el DIDH, que en criterio del representante del Departamento Nacional de Planeación ilustran la diversidad de hechos que quedan abarcados bajo la Ley 1448 de 2011 en tanto hechos victimizantes.

Posteriormente el interviniente alude al proceso de formación de la Ley 1448 de 2011 en el Congreso de la República y cita un aparte del informe de ponencia que acompañó al Proyecto de Ley que se convertiría en Ley 1448 de 2011, en donde se resalta la frontera difusa entre delincuencia común y conflicto armado.

Luego cita el texto original del proyecto de ley en este punto, explicando que “*la principal diferencia entre este texto y el finalmente aprobado es la*

*incorporación de la alusión al conflicto armado y el término a partir del cual se considera viable la reclamación*”; y transcribe el siguiente extracto de la ponencia para último debate, en el cual se aclara la razón de la alusión al conflicto armado interno como elemento determinante en la definición de víctima que consagró la ley:

“Respecto a la mención que sobre víctimas del conflicto armado interno se hace en el pliego de modificaciones, ha de entenderse como herramienta necesaria para la racionalización de la norma que en este caso debe no solo concebir los estándares internacionales en cuanto a violaciones de los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y que se adoptan en el marco del conflicto, sino que además debe entregar coherencia normativa acorde con la realidad colombiana, en donde no solo han de protegerse las víctimas del conflicto, sino también ha de consagrarse como deber del Estado, identificar este flagelo como objeto de su política de seguridad nacional, en el marco de la protección de la sociedad colombiana del terrorismo.”

Con base en este recuento de los antecedentes legislativos de la norma acusada, el representante del DNP concluye:

“Se entiende, entonces, que la alusión al conflicto armado interno contiene una consideración que se ajusta al propósito de la política de reparación y va en el sentido de lograr sanear las heridas producto de la confrontación armada. El afuera –es decir lo que no se encuentra cobijado por esta norma- es todo aquello que no surge o se produce en ese escenario conflictual o que no está motivado por el mismo dentro de la lógica de guerra señalada y que por lo tanto, no requiere un tratamiento especial. No es necesario realizar una enumeración de situaciones en las cuales ello se produce; basta con tener en cuenta que un mismo delito se produce en circunstancias y móviles diferentes y que dentro de los actores armados, existen ciertas vulneraciones paradigmáticas para entender que el legislador tomó en cuenta una serie de elementos relevantes para regular esta materia.”

El interviniente aborda el tema de “la igualdad en el criterio de determinación de las víctimas”, y su relación con el proceso de justicia transicional puesto en marcha con la Ley 1448 de 2011. Señala que “la dinámica del conflicto armado, sus efectos y consecuencias tienen múltiples repercusiones en la sociedad”, que “el rasgo del conflicto tiene una serie de dimensiones que se extienden según sus causas, objetivos y estrategias que dejan en cada una un rastro de víctimas”, y que “dentro de la categoría misma de víctimas del conflicto interno armado no existen diferenciaciones que establezca la ley sino que las mismas parten de la interpretación restrictiva de los propios actores”. Luego afirma que “la condición transicional por medio de la cual el legislador toma en cuenta ciertos factores con el fin de desarrollar una política, es un aspecto constitucionalmente admisible siempre y cuando esté orientado hacia

un propósito o un valor apreciables a nivel de ese ordenamiento”.

Por último, luego de realizar ciertas reflexiones genéricas sobre el alcance del mandato constitucional de igualdad en tanto principio, valor y derecho fundamental, el interviniente resalta que el propósito mismo de la ley, y uno de sus principios guía, es precisamente promover la igualdad real y efectiva y proteger en forma especial a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta, en aplicación del artículo 13 Constitucional; también indica que no es aceptable hablar de discriminación en este caso, puesto que tal argumento obedece a una lectura restrictiva de la norma, y además pretende asimilar situaciones de hecho que no son iguales y por lo mismo no deben recibir el mismo trato: *“si la norma se lee de una forma restrictiva y, además, se pretende dar un igual tratamiento a situaciones que son disímiles, no es procedente aludir a una discriminación”*.

## **7. Intervención de la Defensoría del Pueblo**

El Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare exequible la disposición acusada; en subsidio, la Defensoría informó que coadyuva la pretensión subsidiaria de los demandantes, consistente en que se adopte un fallo de constitucionalidad condicionada.

En síntesis, la Defensoría afirma que *“los argumentos expuestos como sustento de la declaratoria de inexecutable propuesta son los mismos que, desde otra perspectiva, servirían de soporte para sustentar la exequibilidad de la norma, dado que justamente la doctrina y la jurisprudencia han admitido que en el contexto de violencia generalizada de orden sociopolítico que aqueja al país, son víctimas del conflicto, no sólo quienes sufren directamente la afectación a consecuencia de hechos del conflicto, sino también quienes la padecen como parte de un contexto caracterizado por la dinámica del conflicto. En este sentido, la expresión resultaría ajustada a la Constitución”*. Por estas razones, la entidad afirma que presentará a la Corte *“una lectura alternativa de la expresión ‘con ocasión del conflicto armado interno’, lo cual servirá para demostrar que dicha lectura encuentra sustento en las interpretaciones dadas a la misma por la propia jurisprudencia constitucional, con lo cual, en principio, ella resultaría ajustada a la Carta”*. El siguiente es el análisis mediante el cual la Defensoría explica a esta Corporación su postura interpretativa frente a la norma que se examina:

Lo que sucede en materia de conflicto armado no se refleja únicamente en los hechos concretos de confrontación militar, sino que tiene desarrollos en diversas dimensiones y contextos, para configurar un fenómeno que alcanza espacios, tiempos y dinámicas que van mucho más allá de la confrontación armada. Por ende, medidas de orden político institucional o privado y familiar pueden tener como causa o motivo el desarrollo del conflicto armado, incluso aunque no se

involucren los actores armados o se empleen armas. Dada la extensión de los efectos del conflicto y su carácter degradado, es posible hablar de la existencia de un conflicto en todo el país, pese a que en ciertas zonas o regiones, la presencia de actores armados y las operaciones militares lleva a la consideración de que en esas zonas se concentra la mayor parte de las operaciones militares o de las confrontaciones armadas.

En esta medida, al decir que las personas en Colombia son víctimas del conflicto armado, no se está haciendo referencia exclusivamente a quienes padecen una afectación a consecuencia directa de una confrontación u operación militar, sino también a situaciones próximas o remotas que tienen su génesis en la dinámica de la confrontación, esto es, a las cargas desproporcionadas o irrazonables que genera para la población el contexto generalizado de violencia sociopolítica que impera en el país. La imposición de ciertas reglas de comportamiento a la población por parte de los actores armados, el sometimiento al pago de cuotas o tasas (extorsión), la intimidación a las autoridades locales, por citar algunos ejemplos, constituyen hechos o situaciones atribuibles al conflicto armado que no son propiamente operaciones militares o hechos de confrontación bélica, sino que se enmarcan en conceptos tales como tácticas o estrategias de consolidación de posiciones, financiación de actividades y legitimación del discurso y la acción. Y lo que se dice de estas situaciones tiene su origen en el conflicto, esto es, se consideran consecuencias de un hecho que le sirve como causa eficiente, esto es, el conflicto armado interno.

(...)

En suma, la expresión demandada ofrece no sólo el marco o contexto dentro del cual se desarrollan los acontecimientos generadores del daño o infracción, sino que también ofrece la ‘causa o motivo’ por la cual se realizan o suceden dichas actividades”.

A continuación, la Defensoría del Pueblo recurre al tema del ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, por considerar que éste también es un factor clave para interpretar el alcance de la disposición acusada, esto es, para “descifrar la dimensión del conflicto armado interno como factor que condiciona la calidad de ‘víctimas’ de las personas que padecen sus consecuencias”.

En esta línea, la Defensoría cita y examina lo dispuesto en el Artículo 3º Común a los Convenios de Ginebra, así como el artículo 1º del Protocolo Adicional II a tales Convenios, para concluir que una vez estén dados sus supuestos de aplicación (existencia de un conflicto armado interno), el DIH se aplica en la totalidad del territorio nacional y a la totalidad de las personas civiles que están allí presentes, sin distinciones desfavorables de ninguna índole.



Con base en estas normas internacionales, la Defensoría concluye que “las principales normas del DIH vigentes en Colombia se aplican ‘en el territorio’ del Estado y a favor de ‘todas las personas’ afectadas por un conflicto armado interno. No caben distinciones ‘de carácter desfavorable’ para limitar o restringir este ámbito de protección.” Aplicando este parámetro a la interpretación acusada, la Defensoría concluye que no puede entenderse en forma restrictiva el vínculo de conexidad exigido allí entre la victimización y el conflicto armado.

Por otra parte, la Defensoría alude al hecho de que en Colombia se cometen múltiples violaciones de los derechos humanos por fuera del contexto del conflicto armado, y afirma que “*es claro que el Legislador aprobó una Ley que beneficia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos producidas con ocasión del conflicto armado, lo que deja por fuera de su aplicación a otras víctimas de graves violaciones a los derechos humanos no relacionadas con el conflicto armado*”. En este punto, la Defensoría plantea dos cuestiones que en su criterio son problemáticas desde el punto de vista constitucional: primero, si el Legislador estaba obligado a amparar en la Ley 1448 de 2011 a todas las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, independientemente de la fuente de la vulneración o el daño; y segundo, si con esta medida el Legislador realmente excluyó del ámbito de aplicación de la Ley a determinadas víctimas a saber, las “víctimas de hechos con nexo causal remoto o mediato con el conflicto armado interno (víctimas de violencia sociopolítica)”.

En cuanto a lo primero, la Defensoría conceptúa que no existía tal obligación en cabeza del Legislador, que podía constitucionalmente adoptar una medida de protección para este grupo de víctimas en particular: “*vale la pena establecer si el Legislador estaba en la obligación de considerar como destinatarios de la Ley 1448 de 2011 a todas las víctimas de estas violaciones graves. La Defensoría encuentra que no existía dicha obligación en la coyuntura específica que originó la denominada Ley de Víctimas. (...) Aunque existe un amplio catálogo de principios, derechos, garantías y procedimientos de los cuales se infiere la obligación para el Estado de consagrar mecanismos de garantía, efectividad y protección de los derechos de las víctimas, nada obliga en las citadas disposiciones a que dicha regulación deba hacerse por el Legislador en el mismo texto legal, máximo si se considera que ya existe en Colombia un catálogo importante para la garantía, reparación y restablecimiento de los derechos de víctimas en general de lo que puede denominarse genéricamente ‘violencia sociopolítica’*”. A este respecto la Defensoría alude a la existencia de las acciones judiciales contencioso-administrativas, penales, constitucionales y otras, que “permitirían desde distintas dimensiones, realizar los derechos de las víctimas”. Más aún, la Defensoría del Pueblo considera que el Legislador estaba en el deber de establecer medidas especiales de protección para las víctimas del conflicto armado, dada la gravedad de las afectaciones por ellas sufridas.

En cuanto a lo segundo, la Defensoría afirma que en su criterio el Legislador no excluyó del ámbito de la protección de la ley a las víctimas que los demandantes consideran discriminadas, por cuanto tal exclusión obedece a una indebida lectura del alcance de la norma por parte de los actores:

“La segunda cuestión a considerar es si en realidad el Legislador excluyó a una cierta categoría de víctimas que también han sufrido daño con ocasión del conflicto armado, pero cuya situación no estaría amparada por la Ley 1448 de 2011, en razón de la imposibilidad de establecer un nexo causal o relación de causalidad estricta entre el daño y los hechos o sucesos del conflicto interno, debido a la utilización de la expresión ‘ocurridas con ocasión del conflicto armado’.

La Defensoría sostiene: “En efecto, dado que, como se ha verificado, el conflicto interno es un fenómeno cuyos alcances, con los matices, intensidades y efectos variables que le son propios, afecta a todo el territorio y que, por lo demás, el Derecho Internacional Humanitario se aplica, respecto del país en que tiene lugar el conflicto, a todas las personas en todos los lugares y en todo tiempo, puede afirmarse que existen condiciones objetivas de las que es posible inferir un nexo causal entre la violación a los derechos humanos y la situación de conflicto armado en casos determinados. En otras palabras, de la expresión demandada no se deduce que la relación entre la vulneración de los derechos y el conflicto armado deba corresponder a un nexo causal ‘directo’, ‘estricto’ o ‘íntimo’ o ‘actual’ o, en otra perspectiva, que dicho nexo se quiebra en virtud de la utilización de la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’. Si se ha admitido que las infracciones al DIH pueden tener ocurrencia en cualquier lugar y en cualquier tiempo, aunque sea en un sitio alejado del centro de las confrontaciones, sin que por ello sea dable afirmar que se rompe el nexo causal con el conflicto mismo, del mismo modo el hecho de que las violaciones graves a los derechos humanos deban producirse ‘con ocasión del conflicto armado’, en modo alguno supone que dicho nexo se quiebra o se desvanece porque se atribuya a la expresión demandada el alcance que le reprochan los accionantes, es decir, que ella supone excluir a las víctimas de hechos o acciones alejados en el espacio o en el tiempo de los escenarios bélicos más intensos”.

Recordando en este orden lo dispuesto en la sentencia C-291 de 2007 la Defensoría finaliza su análisis así:

“Tal como lo ha aceptado la Corte Constitucional en la sentencia C-291 de 2007 ya citada, el nexo causal entre la conducta o el daño no desaparece ‘cuando los crímenes son remotos, temporal y geográficamente, de los combates como tales’. Desde luego, será necesario probar los elementos que configuran dicho nexo causal en

cada caso ya que se trata de una verificación de orden fáctico, susceptible de desagregarse en multitud de posibilidades y que, por lo mismo, imposibilita una consagración expresa del Legislativo.

Con todo, se han dado criterios, tanto de orden constitucional como legal y jurisprudencial, que permiten esta constatación de forma sumaria, con fundamento en los principios de buena fe, acceso a la justicia y prevalencia de los derechos de las víctimas. En consecuencia, circunstancias como la actividad o profesión de la víctima, la calidad del victimario, el lugar en que tuvieron ocurrencia los hechos, la existencia previa de amenazas o intimidaciones, entre otros, son factores que permiten establecer dicho nexo causal entre la violación de los derechos humanos y el daño como atribuible al conflicto armado, sin que la expresión demandada parezca imponer una relación de causalidad ‘estricta’ entre ambos extremos.

(...) Si bien la Corte admite esta relación mediata de hechos que no suceden directamente en el lugar de las hostilidades, refiriéndose a las víctimas de infracciones del DIH, es claro que dicho razonamiento se aplica igualmente al caso de las violaciones graves de los derechos humanos, de manera que si ellas se producen en lugares o contextos en donde, si bien no ha habido materialmente confrontaciones, hostigamientos o ataques, sea dable establecer un nexo con hechos relacionados con el conflicto armado, quienes las padecen deberán considerarse como víctimas amparadas por la Ley 1448 de 2011.”

Por las anteriores razones, la Defensoría del Pueblo concluye que la expresión acusada “*no excluye ni discrimina a las víctimas de otras graves infracciones al DIH o vulneraciones a los derechos humanos realizadas en el contexto de violencia política asociada al conflicto armado*”, y por ello, solicita a la Corte declarar exequible tal norma. En subsidio, pide a la Corte que, en caso de encontrar que sí existe una vulneración de la Constitución por este concepto, declare la constitucionalidad de dicha expresión “*condicionada a que ella no comprende una relación de causalidad directa con el conflicto armado sino que debe abarcar otras infracciones o vulneraciones producidas en el contexto de la violencia sociopolítica asociada a la situación de conflicto en el país*”.

## **V. INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMICAS E INTERNACIONALES.**

### **1. Intervención de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)**

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) intervino en el curso del presente proceso para apoyar las pretensiones de la demanda, en el sentido de que la Corte declare inexecutable el aparte acusado, o en subsidio declare su

constitucionalidad condicionada. Se explica a la Corte, en primer lugar, lo siguiente sobre la postura de los pueblos indígenas del país ante el conflicto armado:

“Para la Organización Nacional Indígena de Colombia, las consecuencias del conflicto armado han afectado a la población rural del país de manera tal, que la afectación a los derechos fundamentales, a los derechos económicos, sociales, culturales y a los derechos colectivos, se configura en tan diversos escenarios que los daños se materializan sin la necesidad de un nexo causal inmediato con los actos propios del conflicto armado que el país vive desde hace décadas. Los pueblos indígenas nos hemos visto afectados por el conflicto interno en contextos ajenos a la espontaneidad de las operaciones militares entre los actores armados, por el contrario estas también generan de manera inmediata situaciones de intimidación por la presencia de estos actores en los territorios indígenas, nos ha obligado a desplazarnos forzosamente a los cascos urbanos; hemos sido víctimas de señalamientos y persecuciones que además de amenazas han causado el homicidio sistemático de nuestros gobernantes y líderes cuya única intención es exclamar por el respeto a nuestros derechos y al cese de todas estas consecuencias que además de vulnerar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, ponen en peligro nuestra pervivencia física y cultural”.

El interviniente señala que la ONIC ha documentado la situación crítica de 32 pueblos indígenas del país que se encuentran en riesgo de desaparición, los cuales, sumados a los distintos pueblos que fueron protegidos en el Auto 004 de 2009, arrojan un total de 62 pueblos indígenas en alto peligro de extinción por diversos factores causales centrados en el conflicto armado y sus impactos. Continúa explicando en esta línea:

“En este sentido el conflicto armado es el factor más grave en la vulneración a nuestros pueblos; este fenómeno es causa de desplazamiento forzado, del desabastecimiento de alimentos y medicamentos; reclutamiento forzado; el impedimento del acceso a bienes y servicios; irrespeto a las autoridades tradicionales; ocupación de lugares sagrados; instalación de minas antipersona; prostitución forzada y violencia sexual; fumigación de áreas de pancoger, etc.; todas estas, circunstancias que se generan por causa del conflicto armado, o en los términos de los demandantes en el presente proceso, por causa de la violencia sociopolítica que hace parte de la compleja situación de conflicto que vivimos; muestra de ello es que la ONIC registra más de dos mil doscientos sesenta y nueve (2.269) casos de homicidios por causas políticas entre los años 1974 y 2009, y una cifra aproximada de 7.726 casos de violaciones a los Derechos Humanos en el mismo período.

En este sentido, (...) debemos señalar que las afectaciones a nuestros

derechos no se causan por una necesaria inmediatez a los actos de combate, que es como se define el conflicto armado interno en el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra; de la misma manera la salvaguarda a nuestros pueblos no debe estar sujeta al encuadramiento legal o el reconocimiento político de la existencia de un conflicto armado (...)

A continuación el interviniente reseña lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011, *“por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”*, para enfatizar que a la luz de este Decreto los pueblos y comunidades indígenas, así como sus miembros, han soportado diversas formas de victimización que deben ser reconocidas y protegidas bajo la Ley 1448 de 2011:

“Haciendo una interpretación sistemática del concepto de víctimas desde su definición, pasando por los destinatarios de reparación y las configuraciones del daño que se reglamentaron en el mencionado Decreto Ley, puede decirse de manera razonable que se entiende por víctimas a todas aquellas personas pertenecientes a cualquiera de nuestros pueblos indígenas que se vean afectados en sus derechos, por actos que vayan en contravía de disposiciones nacionales o internacionales sobre derechos fundamentales, ya sea en tiempo de paz o en tiempo de guerra; se dispone también que para los pueblos indígenas cualquier afectación a la Pacha Mama (Madre Tierra) la convierte en víctima sin condicionar las circunstancias de tiempo modo y lugar en las que se le genere un daño.

Además las reparaciones se dan por daños que se causen a nivel material o inmaterial, es decir a nivel inmaterial o como una afectación cosmogónica; y a su vez se definen distintas clases de daños, a los que se les debe dar una mirada holística y colectiva, es decir, entendiendo que las víctimas se ven afectadas en todos los niveles de su entorno y no solamente por las afectaciones causadas por las acciones inmediatas del conflicto.

Por último, se deja claro que en el daño individual con efectos colectivos se entiende como víctima a toda la comunidad a la que se le ponga en riesgo su estabilidad social, cultural, organizativa, política, ancestral o la capacidad de permanencia cultural y pervivencia como pueblo; ejemplo de ello es cuando el homicidio de un líder de la comunidad implica una afectación colectiva, caso en el cual el total de la comunidad se encuadra en el concepto de víctima protegida por la ley 1448 de 2011.

En todos los apartes del Decreto Ley 4633 señalados, y en otros artículos del mismo que no fueron referenciados en la presente intervención, se interpreta de manera razonable que el concepto de

víctima no puede entenderse de manera restrictiva sólo a quienes se protegen por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, ni a las condiciones mínimas de conflicto interno que se describen en el Protocolo II adicional, que se limita a las operaciones militares, sino que como se ha mencionado insistentemente, el drama social que ha causado por más de 50 años el conflicto colombiano hace necesaria una conceptualización de víctimas amplia y acorde a las necesidades propias de la dignidad de todos los que hemos sido victimizadas por las particulares formas de violencia que genera la triste y dantesca realidad de nuestro conflicto.”

## **2. Intervención de Abogados sin Fronteras (ASF) y la Asociación Francia Colombia Justicia (AFCJ)**

Abogados sin Fronteras Canadá y la Asociación Francia Colombia Justicia intervinieron en el presente trámite, con el propósito de ofrecer “criterios suficientes y relevantes a los magistrados de la Corte Constitucional los cuales han de tenerse en cuenta al momento de proferir un fallo (...) sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 3 de la *Ley de víctimas*”, bajo la modalidad de *amicus curiae*.

En primer término, los intervinientes presentan una síntesis de la demanda, señalando que los actores persiguen la declaración de inexecutable de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado*” porque excluye a víctimas indirectas del conflicto armado del ámbito de protección de la ley de víctimas y restitución de tierras, en contravención con obligaciones constitucionales e internacionales del Estado, o bien, de forma subsidiaria, la declaratoria de constitucionalidad condicionada de la expresión, de manera que se entienda que la “*vulneración de los derechos de las víctimas se hayan dado en el contexto del conflicto armado, sin la necesidad de una relación de causalidad directa entre el conflicto y las violaciones*”.

Posteriormente, realizan una exposición sobre la noción de “violencia sociopolítica”, con base en sus propias investigaciones sobre el fenómeno y su importancia en Colombia, señalando que “*existe en el país una gran cantidad de víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas sin relación directa con el conflicto armado, pero más bien en el contexto de violencia sociopolítica que es indisociable del primero*”, las cuales resultan excluidas del alcance de protección de la Ley de Víctimas por la redacción de su artículo 3°. Además, explican que, en su concepto, la adopción de la Ley de Víctimas demuestra que los tribunales ordinarios “*y el marco administrativo general*” resultan inadecuados para garantizar el derecho a la paz, a la justicia, a la verdad, a la reparación integral y a la no repetición.

En ese orden de ideas, expresan que su intervención en este proceso gira en torno a tres argumentos principales: (i) la convicción de que la Corte debe interpretar sistemáticamente las disposiciones constitucionales violadas, en

armonía con el bloque de constitucionalidad y el carácter vinculante e interpretativo de los tratados internacionales en temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario; (ii) la importancia de mantener la coherencia “con el sentido garantista de los derechos de las víctimas del conflicto” y el respeto por sus derechos dentro del marco de los principios de derecho internacional contenidos en el bloque; y (iii) la necesidad de reconocer las violaciones cometidas en el contexto de la violencia sociopolítica que coexiste con el conflicto armado interno en Colombia.

En relación con los compromisos internacionales del Estado derivados del bloque de constitucionalidad (concepto que explican a partir de referencias doctrinarias y de las sentencias C-067 de 2003 y C-191 de 1998), afirman que los tratados y convenios internacionales que consagran derechos intangibles ratificados por Colombia hacen parte del bloque, así como los convenios sobre Derecho Internacional Humanitario y, concretamente, los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales. (Sentencia C-225 de 1995). Añaden que las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad poseen jerarquía constitucional, por lo que *“resulta consecuente afirmar que las estipulaciones de estos tratados (...) no pueden ser objeto de vulneración o desconocimiento por otros actos normativos del ordenamiento nacional”*. Los operadores jurídicos, así mismo, deben utilizar la legislación internacional de derechos humanos de manera preferente y en concordancia con la legislación interna, *“guardando una estricta coherencia entre las leyes y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la aplicación del DIH”* (citan el fallo T-576 de 2008). En consecuencia, la Corte debe declarar inexecutable toda ley contraria al espíritu o la letra de una ley aprobatoria de un tratado sobre derechos humanos o DIH. Además, el Estado debe velar por el respeto a sus compromisos internacionales mediante la *“realización de mecanismos protectores de los derechos fundamentales de todos los habitantes (...) con un tratamiento preferente por las víctimas del difícil contexto de la violencia sociopolítica”*.

En ese marco, el bloque de constitucionalidad establece los derechos de los colombianos a la paz, la justicia, la reparación integral y la no repetición (en general, derechos de las víctimas). El artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los *“Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Resolución 60/157, de 16 de diciembre de 2005), conforman el marco jurídico relevante para la interpretación y aplicación de esos derechos.

En su concepto, el último de los documentos citados *“resulta fundamental*

*para el presente procedimiento, [en tanto] prevé que los Estados deben adoptar procedimientos legislativos apropiados y eficaces para garantizar un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia de todas las víctimas quienes han sufrido daños como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta ‘de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario’*”. La expresión demandada, impone que se demuestre una relación estrecha con el conflicto armado interno para acceder a la reparación, por lo que establece una restricción a la definición de víctimas, “*en total contradicción con los Principios y directrices sobre el derecho a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*” documento que se refiere a los derechos de todas las víctimas de violaciones de derechos humanos a la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido.

De igual manera, los artículos 22 (derecho y deber a la paz), 23 (derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades), 29 (debido proceso) y la sentencia C-370 de 2006, sobre la Ley 975 de 2003, han establecido los derechos de las víctimas, sin discriminación alguna. Por lo tanto, las normas del bloque de constitucionalidad garantizan el derecho de las víctimas a obtener una plena restitución, indemnización y readaptación de las violaciones sufridas. Dicha reparación debe tener un alcance tanto individual como colectivo, y comprender medidas económicas y de otra naturaleza.

Los principios de justicia transicional se aplican a violaciones ocurridas durante un conflicto armado, pero no necesariamente causados directamente por el mismo, así que todo marco legal para cumplir con los derechos de las víctimas mediante mecanismos administrativos y programas sociales debe someterse a los principios constitucionales e internacionales de los derechos de las víctimas. Sin embargo, la expresión demandada contraviene el derecho constitucional de ciertas víctimas al excluir de su ámbito de aplicación a personas víctimas de la violencia sociopolítica desencadenada por el conflicto armado aunque no sean víctimas “*de violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado*”. Los tribunales ordinarios y el marco administrativo general son inadecuados para garantizar los derechos de las víctimas. Por ello, es “laudable” la iniciativa legislativa de establecer “medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto”. Sin embargo, la necesidad de esa ley hace evidente la inadecuación de los mecanismos ordinarios a nivel normativo, probatorio y procedimental para dar justicia a todas las víctimas del conflicto armado interno.

Por otra parte, el objetivo principal de la Ley 1448 de 2011 se concreta en la búsqueda de una política de atención, asistencia y reparación en el marco de los estándares internacionales de justicia transicional a las víctimas de violaciones manifiestas de DIDH o infracciones al DIH, con el fin de ofrecerles herramientas para reivindicar su dignidad y desarrollar su modelo



de vida, pues sólo así puede lograrse la finalidad última de la justicia transicional, esto es, la recuperación de los traumas producidos por la violencia sistemática y generalizada. Por ese motivo, su expedición constituye un reconocimiento de la magnitud y especificidad de las violaciones cometidas en Colombia y la necesidad “*de medidas de atención específicas, de dimensiones nacionales y distintas de las que existían previamente*”.

Por ese motivo, el problema formulado en la demanda no puede solucionarse planteando que las víctimas indirectas del conflicto armado, afectadas por el contexto generalizado de violencia sociopolítica y excluidas del ámbito de la ley demandada, pueden acudir a las vías judiciales y administrativas ordinarias, cuando el propio poder legislativo las considera inadecuadas frente a un grupo de crímenes determinados.

En informe sobre Colombia, de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo que el mayor número de peticiones recibidas en los años 2009, 2010 y 2011 provinieron de Colombia, lo que indica los retos que enfrentan los órganos judiciales y administrativos. Si los mecanismos judiciales y administrativos ordinarios resultan inadecuados para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto, también lo son para cumplir las obligaciones estatales frente a las víctimas de la violencia sociopolítica, que coexiste con la primera. En ambos casos, se trata de víctimas del conflicto que comparten el hecho de tener necesidades particulares y existir en cantidad masiva. El trato diferente que otorga la ley a ambos grupos no cumple, entonces, con los “*Principios y directrices sobre el derecho a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”, lo que se traduce en una violación de su derecho al acceso a la justicia, sin discriminación alguna.

Posteriormente, el concepto de los intervinientes se dirige a explicar el fenómeno que denominan “violencia sociopolítica”, con base en la doctrina, informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de diversos Comités de Derechos Humanos de la ONU, y en experiencias del continente africano.

Así, indican que la violencia sociopolítica debe distinguirse de la violencia común, excluida expresamente del ámbito de aplicación de la Ley 1448 (Ley de Víctimas), de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3° de su artículo 3°, y que va más allá de los grupos “integrantes de un conflicto armado”, definido según los convenios de Ginebra de 1949, sus protocolos adicionales. (Presentan citas del artículo 3° común de los convenios, así como la definición contenida en el Protocolo Adicional II, artículo 1.2), y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de acuerdo con las cuales el concepto de “conflicto armado interno” se refiere a “actos cometidos por grupos armados bien organizados que realizan operaciones militares sostenidas, concertadas y que tienen un cierto umbral de intensidad o enfrentamiento con otros grupos o las

fuerzas militares”.

Solicitan a la Corte que, con base en esas consideraciones, concluya que “en Colombia existe un grave fenómeno de violencia sociopolítica que no solamente se limita a violencia cometida dentro del marco del conflicto armado interno. Dicho fenómeno se puede definir como el conjunto de crímenes atribuibles a agentes del Estado o terceros, cometidos en contra de individuos quienes toman parte en procesos públicos para ejercer ciertas libertades o defender ciertos derechos, individualmente o colectivamente”, crímenes que motivados por la posición que asumen las víctimas en las esferas pública, política o social.

Tales fenómenos son inseparables del conflicto, pues los crímenes de la violencia sociopolítica son “*frecuentemente cometidos por los mismos autores materiales o intelectuales de los crímenes cometidos directamente en el marco del conflicto armado interno*”. Citan, al respecto, diversos autores como Alfonso Reyes Echandía, Roxana Arroyo Vargas y Lola Valladares Tayupunta, N.L. Niebur, Oliver Fillieule con el propósito de resaltar que lo que distingue la violencia sociopolítica de otros tipos de violencia es que afecta a víctimas selectivas para modificar su conducta “en una situación de negociación que tiene consecuencias para el sistema social” o “en una situación de intercambio de golpes”. En el caso colombiano, explican, la violencia debe ser entendida como un conjunto, pues resulta muy difícil hallar la frontera entre guerra civil, violencia política y violencia criminal y, tras nuevas citas provenientes de la doctrina, señalan que el Instituto Nacional de Medicina Legal ha destacado la existencia de la violencia sociopolítica en un comunicado de “septiembre-agosto de 2011”, y destacado su gravedad en el país. Así, concluyen los intervinientes:

“(…) ha surgido en la literatura jurídica los conceptos de violencia política y violencia sociopolítica para referirse a situaciones de violencia que tienen una dimensión colectiva, social o política, en el sentido que los autores de actos de tal violencia dañan a individuos con el propósito de incidir en su posición como miembros de ciertos grupos, y no solamente de manera individualizada. Dichos autores pueden ser agentes estatales, integrantes de grupos armados ilegales o terceros. Su actuación es distinta de actos de delincuencia común, que generalmente carecen de dimensión colectiva”.

En el mismo sentido, indican los intervinientes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido en diversas ocasiones “y sin ambigüedad” el concepto de violencia política, especialmente en el informe 101/01, caso 10247, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas, referente al Perú, considerando que la generalización de la violencia política puede llegar a anular la promoción y protección de los Derechos Humanos; en el informe 69/06, caso Tomás Lares Cipriano (Guatemala), y los

informes de 1993 y 1999, sobre la situación de derechos humanos en Colombia, en los cuales señaló el impacto de la violencia política sobre el derecho a la vida; indicó que ese concepto alude a actos cometidos no sólo por actores tradicionales del conflicto armado interno, afectan a varios grupos poblacionales y explicó que la crisis de violencia y violación de los derechos humanos “emana de la coexistencia de múltiples violaciones a los derechos humanos causadas tanto por los grupos armados ilegales, como por la fuerza armada y por grupos criminales que se aprovechan de la misma ‘cultura de la violencia’.

“Lo anterior nos permite concluir que, por lo menos en los periodos estudiados por la CIDH en el marco de sus informes de 1993 y de 1999, se ha observado en Colombia un contexto de violencia política y una crisis frente a los derechos humanos. Tales violaciones son por una parte vinculadas directamente al conflicto armado, y por otra parte, indirectamente, vinculados (sic) a los casos de abuso de autoridad, violencia socioeconómica, persecución de líderes sociales y disputas de tierra”.

Varios comités de la ONU han tratado el tema de la violencia política. Así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (pg. 28), el Comité de Derechos del Niño, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT han abordado la violencia sociopolítica, principalmente, en relación con el movimiento sindical, y los pueblos indígenas y sus líderes. “Con respeto (sic) al clima de violencia sociopolítica que afecta al país (...) el Comité [de Libertad Sindical de la OIT] expresa la opinión de que dicha violencia afecta a todos los sectores del país y que los asesinatos de sindicalistas no son únicamente relacionados directamente con los actores del conflicto armado”.

“(...) se puede concluir que son varios los órganos de la ONU que se han encargado de documentar los conceptos de violencia sociopolítica y de violencia política a través del mundo, y en particular en Colombia, resaltando el impacto de esa realidad sobre ‘el fomento general de los derechos humanos’, y en particular los derechos de la mujer, de los niños, de los trabajadores y de las minorías étnicas”. El Comité sobre libertad sindical (precisan los intervinientes) llegó a la conclusión de que la violencia conocida en Colombia afecta a todos los sectores sociales y políticos de la población y no se origina de manera exclusiva en los actores del conflicto interno.

De otra parte, la Comisión de Verdad en Suráfrica definió la violencia política con el propósito de permitir la amnistía de delitos políticos, mención “evocada en un principio en el preámbulo de la constitución provisional de la república de Suráfrica. La sección 20 de la ley que puso en funcionamiento las comisiones de la verdad, así como el Acto de Promoción de Naciones Unidas

y Reconciliación No. 34 de 1995, definen la violencia política con algunos criterios sobre las líneas directivas para evaluar si “*la conducta de un peticionario podía ser considerada como políticamente motivada o no*”; Burundi, tras su independencia, en 1962 inició un ciclo de conflicto.

“(…) los contextos de violencia presentados en Sudáfrica y Burundí contemplaron a las víctimas en un sentido amplio, reconocimiento que el mismo contexto de violencia sociopolítica generado en estos países, producía como resultado una clase de víctimas de dicha violencia que no podía quedarse fuera del ámbito del marco de los acuerdos de paz. || La Ley de Víctimas no puede convertirse en una normatividad excluyente y en este sentido, se debe tomar en cuenta, no solo aquellas personas que hayan sido víctimas con ocasión del conflicto armado sino aquellas que de una u otra forma han resultado víctimas de la violencia sociopolítica desatada por el mismo conflicto armado que ha tenido lugar en Colombia”.

Finalmente, en informe presentado por la ONG Human Rights Watch sobre lo ocurrido en Colombia tras la desmovilización de las autodefensas en 2006, la Organización expone la “*preocupante situación de los sucesores de los paramilitares*”, destaca un alto nivel de violencia generada por los nuevos grupos ilegales, da cuenta de las violaciones de derechos humanos cometidas por esos grupos a pesar del proceso de desmovilización, y toma nota del riesgo de considerar que los grupos armados ilegales “aún no existen” como consecuencia del enfoque del proceso en la desmovilización, porque ello implica la negación de la existencia de víctimas de estos grupos.

En el aparte de conclusiones sobre la violencia sociopolítica, plantean los intervinientes:

“la violencia sociopolítica en Colombia refleja el conjunto de crímenes atribuibles a agentes del Estado o terceros, cometidos en contra de individuos quienes toman parte en procesos públicos para ejercer ciertas libertades o defender ciertos derechos, individual o colectivamente. Esos crímenes son cometidos justamente por la posición que asumen dichas personas en la esfera pública, política o social, dicho fenómeno es inseparable del hecho que Colombia fue (sic), y continua siendo afectada, por un conflicto armado interno, puesto que los crímenes de violencia sociopolítica son frecuentemente cometidos por los mismos autores materiales o intelectuales, a pesar de que se llevo (sic) a cabo un proceso enfocado en la desmovilización de los grupos paramilitares, y son dirigidos en contra de las mismas víctimas”. (Se omite el énfasis del original).

En armonía con ese razonamiento, conceptúan que puede resultar difícil para

un tribunal o un órgano administrativo diferenciar entre la delincuencia común y la violencia sociopolítica, por lo que se requieren pautas o herramientas para la adecuada distinción de los conceptos, aspecto que pretenden ilustrar mediante la referencia a una serie de violaciones de derechos humanos excluidas del artículo demandado y que constituyen manifestaciones de la violencia sociopolítica en Colombia. Las víctimas de tales crímenes, que no fueron cometidos directamente con ocasión del conflicto, quedan por fuera de la protección de la Ley de Víctimas, lo que equivale a tratar esas conductas como hechos aislados de delincuencia común.

Esos hechos estarían asociados a crímenes de lesa humanidad (citan algunas disposiciones del Estatuto de Roma), que no necesariamente ocurren con ocasión de un conflicto armado. Por ello, “[el] artículo demandado debe ser interpretado como incluyendo también crímenes de lesa humanidad que pudiesen haber sido cometidos en el marco del contexto de violencia sociopolítica que afecta al pueblo colombiano, que sea antes o después de los Acuerdos de Santa Fe de Ralito y del proceso enfocado en la desmovilización de los grupos paramilitares. Como se planteó (...) dicha violencia es inseparable del conflicto armado interno y, por ende, las víctimas de ambos tienen los mismos derechos a la paz, la justicia, la verdad, la reparación integral y a la no repetición”.

Al respecto, destacan la situación de Colombia en lo concerniente a casos de ejecuciones extrajudiciales y los hechos conocidos como “falsos positivos”, para indicar que esas víctimas podrían resultar excluidas del ámbito de protección de la Ley 1448 de 2011, a causa de la redacción de la expresión demandada.

De igual forma, plantean que podría darse la exclusión de víctimas de desaparición forzada, en casos que constituyen violaciones de derechos humanos que no tienen relación directa con el conflicto armado interno, solicitando a la Corte “*intervenir a favor de la presente demanda para que sea reconocida la interconexión entre actos de desapariciones forzadas cometidos como parte del contexto de violencia sociopolítica colombiano y la realidad del conflicto armado interno*”; similares consideraciones pueden predicarse del crimen de Tortura, práctica que, de acuerdo con el Comité contra la Tortura (observaciones de 1996 sobre Colombia) involucra a civiles y miembros de la fuerza pública (informe sobre Colombia de la CIDH, 1999), cuyas víctimas suelen ser civiles “*a quienes [los actores de la conducta] creen involucrados en el grupo apoyo de grupos*”, así que existen casos relacionados directamente con el conflicto, y otros que no guardan ese nexo de causalidad.

Otros crímenes, asociados a violencia sexual, persecuciones y amenazas, suelen afectar a grupos como los defensores de derechos humanos y, aparte de las dificultades para la denuncia y prueba de esos crímenes, en muchas ocasiones no puede determinarse si obedecen directamente al conflicto armado o, más bien, a la violencia sociopolítica. Prácticas de carácter legal,

como la minería y la fumigación de cultivos, constituyen causas externas del desplazamiento forzado, según lo expresó la Corte en la sentencia T-025 de 2008 y el auto 08 de 2009, en relación con el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Por ello, el desplazamiento interno no ocurre de manera exclusiva *con ocasión del conflicto*.

“Lo anterior demuestra que los grupos armados ilegales generan todos tipos (sic) de violencia, incluso dirigida en contra de ‘protesta social’, lo que corresponden más al ejercicio de derechos fundamentales que a una manifestación del conflicto armado interno. Resulta de vital importancia que esta Honorable Corte ampare los derechos de las poblaciones en riesgo de desplazamiento causado por fumigación y minería, como aquella que hace parte de la más empobrecida y desamparada del país, y les incluye en el ámbito de la ley demanda”.

En acápite titulado “Resumen del argumento”, plantean los intervinientes: “Los presentes *amici* consideran que el artículo 3 de la Ley de Víctimas, como [fue] formulado, excluye las víctimas de violaciones cometidas en el contexto de violencia sociopolítica que coexiste con el conflicto armado interno colombiano, configurándose una norma contraria al derecho constitucional de las víctimas [...], cuyos requisitos están desarrollados con muchos detalles en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”.

Así, observando que “[La] expresión [demandada] excluye las víctimas de crímenes de lesa humanidad, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado y fumigación, violencia sexual y amenazas, que han sido cometidos o que podrían ser cometidos (sic) en Colombia en el contexto ampliamente documentado de la violencia sociopolítica”, solicitan la declaratoria de inexecutable, o de executable condicionada del segmento demandado bajo el entendido “de que no se consideran como víctimas solo aquellas que resulten como víctimas directas del conflicto armado, sino que se entienda que las vulneraciones a los derechos de las víctimas que se hayan dado en el contexto del conflicto armado, sin la necesidad de una relación de causalidad directa entre el conflicto y las violaciones”.

### **3. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.**

Marina Cornelia Brilman y René Fernando Urueña Hernández, presentaron concepto dentro del trámite de la referencia, a nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Su intervención se dirige a coadyuvar la solicitud presentada en la demanda y, especialmente, la declaratoria de executable condicionada (pretensión subsidiaria de la

demanda), con base en los siguientes que a continuación se resumen:

Una vez se verifica la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) no limita el conflicto a momentos de combate, ni a ciertas áreas geográficas del país, sino que este ocurre en todo territorio nacional y en todo momento hasta que se celebre un acuerdo de paz. Las normas del DIH rigen entonces, pero también rigen aquellas propias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), operando el segundo como *lex specialis*.

En ese marco, desde la perspectiva del derecho internacional, una violación de derechos humanos ocurrida en el territorio de un Estado en conflicto armado necesariamente ocurre en el marco del mismo, porque el conflicto ocurre en todo momento, en todo el territorio. En consecuencia, la norma demandada debe ser declarada exequible por la Corte Constitucional, *“en el entendido de que el DIH impone que la expresión ‘con ocasión del conflicto’ sólo puede interpretarse en el sentido que no se excluya a ninguna víctima de violaciones de derechos humanos ocurridas en el territorio colombiano, durante la vigencia del conflicto”*.

Afirman que el enunciado demandado puede ser interpretado de forma incompatible con la Constitución y las obligaciones internacionales de los tratados de derechos humanos de los que Colombia es Parte, y especialmente, de aquellas derivadas del derecho internacional humanitario, pues la expresión *“con ocasión del conflicto armado”* puede dar a entender que aun cuando se reconoce la existencia de un conflicto armado, ciertas infracciones al DIH y a los derechos humanos no ocurren con ocasión de tal conflicto, posición contraria al DIH y por lo tanto inexecutable.

En lo que corresponde a las infracciones al DIH la interpretación propuesta constituye un contrasentido, pues no puede haber violaciones al DIH que no ocurran con ocasión del conflicto armado, ya que, en ausencia de conflicto el DIH no sería aplicable. Por lo tanto, *“la Corte Constitucional deberá entender que la expresión demandada sirve como dispositivo de limitación aplicable exclusivamente a violaciones de derechos humanos.”* Sin embargo, no pueden presentarse graves violaciones de derechos humanos en Colombia que no ocurran con ocasión del conflicto, por dos razones: la definición, por la definición y alcance del concepto *“conflicto armado”* en DIH; y la segunda, por la aplicabilidad de las normas generales de DIDH en el conflicto armado.

Así, en lo atinente a la definición del conflicto armado (premisa uno), el DIH no lo limita en sentido territorial; el conflicto se presenta en la totalidad del territorio y no únicamente en las regiones donde hay combates u hostilidades. El artículo 3º común de los Convenios de Ginebra de 1949 se refiere a los conflictos como aquellos *“que surjan en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”*; y el DIH ha expresado que el conflicto armado no se limita ni se agota en los momentos en que se producen combates.

En Colombia, la existencia de violencia específicamente política o sociopolítica no quiere decir que las violaciones graves de derechos humanos y las infracciones al DIH ocurren fuera del conflicto. El concepto de *violencia socio política* no existe como categoría especial en el DIH y, en la medida en que los medios y motivaciones de la violencia son irrelevantes para la aplicación de sus normas (siendo únicamente necesario verificar la existencia de un conflicto), ese tipo de violencia no se distingue de otros tipos, “ni supone la aplicación de normas diferentes”.

“Desde la perspectiva del DIH, las violaciones de derechos humanos que ocurren en territorio colombiano son expresiones del conflicto armado. Si se entiende que hay conflicto armado en nuestro país, no existe en el DIH una limitación territorial o temporal, ni una equivalencia de combate con conflicto, que permita excluir ciertas violaciones de derechos humanos del conflicto”, de manera que resulta irrelevante si las violaciones de derechos humanos ocurrieron “en el contexto de” o “como resultado de” un conflicto armado interno. La norma acusada no impone entonces un test de causalidad entre el conflicto armado y la violencia de derechos humanos, y no podría interpretar la Corte que ese test existe.

“Para evitar las incertidumbres de las causas lejanas, las causas estructurales y el problema de la multicausalidad, el DIH dispone que el conflicto armado se predica de todo el territorio nacional, sin excepción, por lo que todas las violaciones de derechos humanos ocurren con ocasión del mismo”.

En relación con la aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el conflicto armado interno (premisa dos), el razonamiento de los intervinientes se basa en las siguientes consideraciones: (i) la existencia de un conflicto armado interno en Colombia implica que el DIH resulta aplicable, pero no que sea el único régimen jurídico relevante. (ii) Los tribunales internacionales reconocen, indistintamente, la aplicación del DIH y el DIHD a todas las personas que se encuentren dentro de un territorio en que existe conflicto. (iii) Además, el derecho internacional señala que no puede establecerse una muralla entre aquellos a quienes se aplica el DIH (o las normas que tipifican los crímenes de guerra) y las víctimas de violencia “socio política”, a quienes se aplicarían las disposiciones sobre derechos humanos y se hallarían eventualmente protegidos por normas que aluden a crímenes de lesa humanidad. Ambos sistemas se aplican a todos los habitantes en el territorio, pues es ahí donde tiene lugar el conflicto armado.

En tal sentido, (iv) la complementariedad de los sistemas ha sido establecida por diversos tribunales (los intervinientes incorporan un conjunto de referencias a pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia, las Observaciones Generales 29 y 31 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Comisión Africana de



Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -Caso Juan Carlos Abella contra Argentina- y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los cuales se ha destacado el principio de complementariedad entre los sistemas normativos del DIH y el DIDH), para concluir:

“Es claro que el derecho internacional de los derechos humanos aplica de manera simultánea con el DIH en el marco de un conflicto armado de carácter no-internacional. El DIH es *lex specialis* sobre los derechos humanos, lo que significa que las violaciones de derechos humanos en el contexto colombiano deben ser leídas desde el prisma del DIH. Esto implica que, si bien todas las violaciones de derechos humanos en el territorio nacional ocurren en el marco del conflicto armado, no todas las violaciones de derechos humanos serán relevantes desde el prisma del DIH” Ello no lleva a una extensión irrazonable del campo de aplicación de la Ley de Víctimas, debido a los demás requisitos que se exigen para acceder a los mecanismos de reparación contemplados en esa normatividad.

Reiteran los intervinientes que la expresión acusada admite entonces, una lectura acorde con la Constitución y el DIH, y otra que se opone a su vigencia, de manera que la Corte debe adoptar una decisión de exequibilidad condicionada, en el sentido de que “*no se excluya a ninguna víctima de violaciones de derechos humanos ocurridas en el territorio colombiano, durante la vigencia del conflicto*”.

#### **4. Intervención de la ciudadana Adriana Margarita Plata Sarabia.**

Adriana Margarita Plata Sanabria, en calidad de ciudadana, intervino en el trámite con el propósito de defender la exequibilidad del enunciado demandado. En su intervención, comienza por precisar que no debe considerarse que en el presente asunto existe cosa juzgada, en razón a que la sentencia C-052 de 2012 analizó una demanda contra algunos apartes del inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1448, los cuales difieren del enunciado demandado en esta oportunidad.

Acto seguido, explica que (i) en concepto de los actores el aparte demandado crea una discriminación entre las personas que son víctimas de violaciones al DIDH y DIH ocurridas *con ocasión del conflicto armado*, frente a víctimas que no demuestran ese vínculo. Sin embargo, (ii) debe tenerse en cuenta que la Ley se enmarca en las obligaciones estatales respecto a las víctimas del conflicto y es un instrumento transicional, así que la limitación guarda coherencia con el objeto de la Ley. Por ello, (iii) si se declara inexecutable el aparte demandado, “el sentido entero de la ley como instrumento de justicia transicional se pierde”. (Complementa el argumento con referencias doctrinarias sobre el objeto y significado de la justicia transicional).

En ese marco, debe reconocerse que ley de víctimas es un paso que está dando Colombia en relación con los derechos de las víctimas. Aunque queda mucho camino por recorrer, existe una prioridad hacia las víctimas del conflicto armado y en el marco del proceso transicional en que fue expedida la ley. “Si Colombia ha decidido que dada la limitación de presupuesto estas víctimas recibirán prioridad sobre otras, lo que falta es justificar que el derecho a la igualdad así lo permite”. Ahora bien, las víctimas del conflicto difieren de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos en que, además de haber sufrido una grave infracción, su situación se deriva de “la situación atroz que atraviesa el país”, así que el grado de responsabilidad del Estado es mayor”.

Así, dentro de las infracciones de derechos citadas en la demanda no se evidencia de que se trate de casos que no tienen origen en el conflicto armado. Las desapariciones forzadas por parte del gobierno en muchos casos se dan por causa o motivo del conflicto y, aunque debería hacerse un estudio caso por caso para determinar cuáles no, es bien sabido por regla general que el secuestro es una estrategia dentro del conflicto. En lo que toca a las desapariciones forzadas, si consideramos que el agente estatal está involucrado en el conflicto no queda claro por qué esa situación no ocurre con ocasión del conflicto armado.

En cuanto al desplazamiento forzado por motivos económicos, no resulta claro en la demanda si es medible o comprobable, ni su relación con el conflicto. “Por ejemplo, el desplazamiento económico de un grupo se puede deber a la toma de una ciudad por parte de un grupo armado que controla la productividad de la zona y por lo tanto empeora la calidad de vida de los habitantes. Los desplazamientos de las fumigaciones de los cultivos tienen en muchos casos una relación causal con el conflicto armado ya que (...) es a través de la eliminación de los medios económicos de los grupos insurgentes que el Estado los ataca. De nuevo, todo se resume en la definición de conflicto armado y ‘en ocasión de’”, así que la demanda representa una oportunidad para que la Corte interprete “qué tanta causalidad con el conflicto armado es necesaria en el marco de esta ley (...) Definir el concepto de conflicto armado y su causalidad en cuanto a violaciones de DIDH dentro del marco de esta ley es necesario”.

De otra parte, lo anterior no significa que las víctimas de graves violaciones de derecho ocurridas por fuera del conflicto deban quedar desprotegidas, en virtud de los distintos tratados internacionales y normas nacionales que prevén su protección. “Sin embargo, la forma de reparación, justicia y verdad no tiene que ser la misma en todos los casos. El hecho que se tome una definición particular de víctima en el marco de una ley de la República que concede ciertos beneficios a aquellas personas, no lleva como consecuencia que por ello se esté dejando de proteger según los estándares internacionales a otro tipo de víctimas”.

## **VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5367 recibido en esta Corporación el 25 de mayo de 2012, solicitó a la Corte que declare exequible la disposición demandada.

En primer lugar el Procurador afirma que “frente a disposiciones de naturaleza especial, propias de la justicia transicional, como la que es objeto de demanda, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa. Al definir las condiciones para que una persona sea considerada como víctima, para efectos de la Ley 1448 de 2011, el legislador precisa que debe existir un daño producido dentro del conflicto interno armado y en razón de él”.

A continuación, la vista fiscal señala que “desde su mismo título es evidente que la Ley 1448 de 2011 tiene como destinatario a las víctimas del conflicto armado interno”; y precisa que en las sentencias C-250 y C-253 de 2012, “al estudiar el concepto de víctima en el marco de esta ley (...) la Corte declaró exequible la norma que lo contiene, en razón del principio de sostenibilidad fiscal, pues si no se precisa las condiciones para que una persona se pueda considerar como víctima, en el marco de dicha ley, se produciría la quiebra del Estado. Por ello, la Corte precisó que las reparaciones económicas no pueden extenderse a personas que no hayan sufrido daños ocasionados dentro del conflicto armado colombiano y en razón de él”.

Finalmente, el Procurador alude de nuevo a la sentencia C-250 de 2012, que considera es un precedente vinculante para el caso bajo estudio, en la cual recuerda que se decidió que “el objeto de la ley no vulnera el derecho a la igualdad de las víctimas, ya que en sí mismo no discrimina a ninguna persona, sino que se limita a fijar el alcance de la ley bajo unos parámetros constitucionales de habilitación, conforme a las posibilidades del Estado, valga decir, luego de ponderar los derechos de las víctimas y el sacrificio de otros bienes constitucionalmente relevantes”.

## **VII. INTERVENCIONES EXTEMPORANEAS**

A continuación se efectúa una breve reseña de las intervenciones allegadas a la Secretaría de la Corte Constitucional, después del vencimiento del término de fijación en lista, que tuvo lugar el 27 de abril de 2012.

### **1. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).**

Por medio de escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 30 de abril de dos mil doce (2012), la Acnur intervino extemporáneamente en el trámite de la referencia. En atención a su mandato, la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) “se centra ‘en el impacto que se pueden generar sobre la prevención y la protección del desplazamiento, así como en la atención de las personas desplazadas’” a partir

de la modificación que el enunciado normativo demandado habría efectuado sobre la definición de desplazado interno contemplada en el Artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, modificación que genera una carga desproporcionada sobre las víctimas de conductas o situaciones de hecho causantes de desplazamiento forzado que, bajo el precepto contenido en la Ley 1448 de 2011, no obtendrían igual protección y atención por parte de las autoridades.

“(…) la definición de víctima contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 (…) modifica la definición de desplazado del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, reduciendo las situaciones de hecho bajo las cuales se puede producir el desplazamiento forzado interno. Esta modificación, puede generar un vacío de protección y atención en relación con las personas que venían siendo atendidas en el marco de la Ley 387, que a su vez podría estar en contravía del principio de igualdad y no discriminación, consagrado en la Constitución Política de Colombia y en el Principio 4.1 de los Principios Rectores, y afectar los límites impuestos en el derecho en virtud de la aplicación de los principios de no regresividad y de confianza legítima, cuyos alcances ha definido la Corte Constitucional.”

La presunta variación en la definición de desplazado interno acarrea, para el Alto Comisionado, el riesgo de que víctimas ubicadas en igual situación de hecho, y que poseen idénticas necesidades de protección y atención, reciban respuestas diversas por parte del Estado, o incluso, a que algunas víctimas no encuentren respuestas frente a la necesidad de protección de sus derechos. La Ley 1448 de 2011 contempla medidas de atención, protección y reparación, y utiliza un criterio que limita el universo de las víctimas, es necesario analizar si los criterios sobre los que se construye esa delimitación deben operar de igual manera en la adopción de medidas de protección y asistencia, de una parte, y las de reparación, de otra.

En ese marco, considera el Alto Comisionado, resulta *“necesario establecer límites razonables que permitan identificar un universo claro de sujetos objeto de reparación al amparo de la Ley 1448 de 2011, tal como parece surgir de los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de esta misma norma, [pero] no parece igualmente razonable que el ámbito de aplicación de las medidas de protección y asistencia se restrinjan bajo los mismos argumentos”, pues el universo de víctimas debería definirse con base en las necesidades objetivas de protección y no a partir de elementos asociados al impacto fiscal de la medida.*”

Esas necesidades surgen de cuatro aspectos: *“i) el impacto que sobre la persona tiene el hecho violento o el contexto violento en el cual se presenta; ii) la capacidad de las autoridades de brindar protección y asistencia [a las víctimas]; iii) las alternativas reales de la persona afectada para obtener una*

*protección y asistencia efectiva a través de mecanismos distintos a los previstos en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y iv) el deber constitucional que tiene el Estado de proteger a todas las personas que residen en su territorio”.*

Por otra parte, afirman que tanto la jurisprudencia constitucional, así como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (cuya fuerza vinculante ha sido defendida por la Corte Constitucional) han presentado una definición amplia de desplazamiento interno, mientras la Ley 1448 de 2011 escoge una estricta o restrictiva, modificando a la vez aquella establecida en la Ley 387 de 1997. En síntesis, la definición que se infiere de la Ley 1448 de 2011 deja a un lado el carácter enunciativo de los eventos que configuran el desplazamiento en la Ley 387 de 1997 y el Principio Rector 3.1., y se oponen a la posición uniforme de la jurisprudencia constitucional, que concibe el desplazamiento a partir de situaciones materiales, así:

“(…) la definición consagrada en el artículo 3 de la Ley 1448 podría entrar en contradicción con ese elemento central contemplado tanto en la Ley 387 de 1997 como en los Principios Rectores: el carácter enunciativo de los supuestos de hecho que causan desplazamiento. La Corte Constitucional colombiana en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no de derecho, lo que indica que la situación de desplazamiento se configura cuando ocurren dos condiciones fácticas: la causa violenta y el desplazamiento interno”. (Cita la sentencia T-821 de 2007.)

Por ese motivo, recuerda el interviniente que la Corte ha protegido derechos de víctimas de desplazamiento en supuestos diversos a los contemplados en Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como sucede con víctimas de violencia generalizada en áreas urbanas, o cuando los hechos se asocian a operaciones de erradicación de cultivos ilícitos (Cita las sentencias T-268 de 2003 y T-602 de 2003), y ha explicado que el tratamiento jurídico al desplazamiento debe adaptarse a las muy disímiles circunstancias en que una persona es desplazada en el contexto del conflicto armado.

Con el propósito de preservar la coherencia de la Ley de Víctimas con la interpretación de los Principios Rectores y la definición contenida en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, la definición de desplazado “debería partir del reconocimiento de las necesidades de protección definidas por el contexto y no por la preconcepción que sólo se está ante desplazados internos en relación con hechos que se presenten con “ocasión del conflicto armado interno”. Por el contrario, la definición de “víctimas” contenida en la Ley 1448 de 2011 podría limitar la protección de personas que gozaban de ella antes de su entrada en vigencia, atentando contra el principio de confianza legítima y el principio de no regresividad.

Las situaciones que presentan fronteras poco claras entre conflicto armado interno y violencia generalizada presentan retos especiales de protección y atención a víctimas. Al restringir la definición de desplazado interno a los casos ocurridos “con ocasión del conflicto armado”, se sustraen de la protección a víctimas de circunstancias que “i) constituyen uno de los desafíos más importantes en materia de protección global; ii) son de ocurrencia en el territorio nacional sin que opere mecanismos de atención o protección complementario; y frente a los cuales iii) es difícil establecer un límite claro que permita diferenciarlo del conflicto armado interno”.

En ese contexto, la violencia derivada de procesos de transición política en el Norte de África o el Oriente próximo; así como la violencia que proviene de organizaciones armadas asociadas al crimen organizado, en pandillas o bandas urbanas, generan desplazamiento interno forzado y representan uno de los principales retos para el Estado y un gran desafío humanitario.

En algunos estados, diversos actores armados ejercen poder sobre el territorio y la población, como ocurre con las guerrillas y grupos paramilitares en América latina, Asia o África. Esa diversidad de conflictos y formas de violencia genera la necesidad de ajustar el marco internacional a las necesidades de protección de las personas, como lo demuestran las discusiones surgidas en torno al ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Dado que no está en discusión que la atención a la población desplazada es una “obligación primaria” del Estado, resulta claro que “la definición restringida del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 puede ir en contravía de los avances planteados a nivel global, donde se reconocen las necesidades de protección y asistencia a víctimas de la violencia generalizada que no son recogidas en las definiciones de conflicto armado internacional y conflicto armado interno”.

En consecuencia, las necesidades de protección y asistencia a víctimas de desplazamiento no se circunscriben a la acción de grupos armados reconocidos por el DIH, sino que involucra grupos que por razones de otra índole pueden obrar en virtud del conflicto, como ocurre en escenarios posteriores a la desmovilización o en zonas donde la presencia del Estado no es efectiva, o bien por la disputa para asumir el control de determinadas actividades. Ejemplo de ello son los casos de violencia sexual en el marco de los conflictos.

“Las fronteras entre la violencia generada por el conflicto armado interno y la violencia interna son porosas y los vasos comunicantes frecuentes. En los escenarios de violencia se pueden conjugar i) la existencia de organizaciones armadas originadas o con participación de excombatientes; ii) organizaciones armadas

involucradas en actividades relacionadas con crimen organizado y iii) diferentes pandillas y bandas, de diversos tamaños y configuración en distintas zonas del territorio de un Estado, que hacen prácticamente imposible establecer con certeza los límites entre una actividad y otra”.

Las organizaciones armadas en el país hacen parte de cadenas de reclutamiento y desplazamiento forzado de jóvenes y adolescentes, a la vez que constituyen uno de los principales responsables de desplazamiento, y así fue reconocido en la exposición de motivos de la actual Ley de Víctimas.

Con base en diversos ejemplos sobre la dificultad de acceder al Registro Único de Población Desplazada cuando los hechos del desplazamiento fueron originados por actores distintos a los grupos usualmente considerados como involucrados en el conflicto armado, el Alto Comisionado

“(…) pretende señalar con (...)la necesidad de contar con mecanismos de identificación de personas en necesidad de protección y asistencia que sean flexibles y sensibles a las mutaciones de los contextos en donde se ejerce violencia, de una parte, y la importancia de reconocer que no es posible establecer una frontera precisa y para todos los casos, entre la violencia generada por el conflicto armado y aquella relacionada con criminalidad organizada en un escenario caracterizado, precisamente, por la existencia de un conflicto armado interno (...)”.

Si esas situaciones se han presentado a raíz de la definición amplia prevista en la Ley 387 de 1997, con más razón pueden ocurrir al aplicar la Ley 1448 de 2011, que aumenta el ámbito de discrecionalidad del operador jurídico en un contexto donde no hay fronteras claras entre el conflicto y otras formas de violencia. Estos retos han sido destacados por la CIDH, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA) al destacar el alcance de la violencia generalizada en Colombia, así como en diversos informes que aluden al proceso de desmovilización de los paramilitares en el país. De igual forma, se trata de problemas reconocidos por el Estado colombiano, al abordar el significado de las bandas criminales o bandas criminales narcotraficantes surgidas con posterioridad al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares.

En síntesis, considera el Alto Comisionado que (i) la Ley de Víctimas y restitución de tierras es un instrumento de política pública de la mayor importancia, tanto en materia de reparación de víctimas como en la restitución de tierras; sin embargo, (ii) un “elemento crítico” de la misma es la modificación de la definición de desplazado interno contenida en su artículo 3º, la cual representa un vacío de protección y asistencia para un conjunto significativo de la población, generando dificultades para la consecución del

propósito de la Ley, mediante un enfoque que puede ser incompatible con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la jurisprudencia constitucional. (iii) “Se coincide en la necesidad”, tanto para las víctimas como para el Estado, de establecer con claridad el universo de personas destinatarias de la ley para tener certeza sobre el esfuerzo presupuestal e institucional que supone la aplicación de la Ley 1448 de 2011. Debe realizarse mediante límites claros y objetivos y mantener coherencia con las necesidades de asistencia y protección en el marco de la reparación integral de las víctimas, según las necesidades de atención a las víctimas.

“La coexistencia en el territorio de un Estado de una realidad de conflicto armado y múltiples manifestaciones de violencia vinculadas a crimen organizado establecen el reto de clarificar las fronteras entre una y otra realidad. De igual manera, imponen el reto de ampliar estas fronteras cuando las circunstancias determinen que en ese contexto la exclusión de víctimas resulte discriminatorio y riesgoso para la protección de los derechos de ellas dada la ausencia de alternativas de protección y dada la existencia de relaciones entre unas y otras formas de violencia, y la evidente existencia de vasos comunicantes entre ellas.”

La definición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras puede, en concepto del Alto Comisionado, y por lo expuesto en párrafos precedentes, (i) implicar violaciones al principio de igualdad, y situaciones de discriminación e incompatibilidad con el Principio Rector 4.1. al establecer un trato diferente entre víctimas que se hallan en idéntica situación de hecho y tienen idénticas necesidades de protección; (ii) generar incertidumbre en el procedimiento de registro para la atención y protección de las víctimas excluidas de su aplicación; y (iii) generar inconsistencias con el Sistema de Registro de la población desplazada.

## **2. Intervención de Amnistía Internacional.**

Por medio de oficio remitido a la Corporación el veintidós (22) de mayo de dos mil cinco (2005), Amnistía Internacional hizo llegar un documento a la Corporación, con el propósito de proveer elementos de juicio para fallar la demanda de la referencia.

La Organización aportó una copia de un informe que ha preparado sobre diversas inquietudes que le genera la Ley 1448, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierra, en el que se incluye una sección sobre la definición de víctima y su reconocimiento en el contexto del conflicto armado. En ese acápite se hace referencia especial a las violaciones cometidas por las denominadas 'banda criminales', “en la medida en que al considerarse estas, como se consideran actualmente, como delincuencia organizada, no es clara la inclusión de sus víctimas como destinatarias de medidas de reparación en tanto víctimas de violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho



internacional humanitario”. En ese marco, sin expresar su posición sobre la constitucionalidad del enunciado normativo acusado, la Organización presenta un extracto del informe citado, sobre la definición de víctima, en la Ley 1448 de 2011:

“(…) El gobierno se niega a reconocer que en Colombia siguen operando grupos paramilitares, a menudo en estrecha connivencia con las fuerzas de seguridad. En su lugar, el gobierno hace alusión a la actividad de ‘bandas criminales’ (conocidas con el acrónimo BACRIM) [...].

La Alta Comisionada de la ONU para los derechos humanos ha declarado: ‘Entre las causas del desplazamiento en algunas zonas, se encuentran las acciones de grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares que pretenden despojar a la población civil de sus tierras’. En muchos casos, parece existir una clara relación entre la continuada actividad paramilitar y la apropiación constante de tierras. [...]

La Ley 1448 crea una jerarquía de víctimas en la que el derecho a las reparaciones depende de la fecha en que se cometieron los hechos. || Para reclamar la devolución de sus tierras, los sobrevivientes de violaciones de los derechos humanos que permanecieron en las zonas donde éstas se ubican solo necesitan un reconocimiento formal de sus condiciones de víctimas. Sin embargo, quienes huyeron de las zonas donde vivían pueden encontrar dificultades para que se las reconozca como víctimas si no se las ha reconocido como personas desplazadas forzosamente (...) en este contexto, las disposiciones de la Ley 1448 amenazan con excluir a muchas víctimas con demandas legítimas (...) los familiares de civiles víctimas de homicidios ilegítimos a manos de las fuerzas de seguridad podrían no ser reconocidos como víctimas de violaciones de los derechos humanos a menos o hasta que la investigación criminal confirmase que la persona fallecida no formaba parte de un grupo armado ilegal.

[...] La Ley tampoco reconoce como víctimas a miembros de grupos armados ilegales que hayan sufrido violaciones de derechos humanos o las consecuencias de la violación del derecho internacional humanitario. ||| Además, las personas menores de edad que según las normas internacionales son consideradas víctimas de reclutamiento forzoso sólo son reconocidas como víctimas si siguen siendo menores de edad en el momento de su desmovilización”.

### **3. Intervención de la Universidad Santo Tomás de Aquino.**

Por medio de escrito radicado extemporáneamente en la Secretaría de la

Corporación (el 8 de mayo de 2012), la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás allegó concepto sobre el problema jurídico planteado, en escrito suscrito por Carlos Rodríguez Mejía Coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás. El propósito de la intervención es coadyuvar las pretensiones de la demanda.

La intervención plantea que (i) la definición contenida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, sobre el concepto de víctima y concretamente la expresión acusada, implican la exclusión de dos categorías de víctimas: (i) las de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) ocurridas en el contexto del conflicto armado pero sin relación causal con el mismo; y (ii) las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de infracciones al DIH que no ocurren en el contexto, pero sí dentro del marco temporal reconocido por la Ley.

Como contexto del análisis, se efectúa un recuento de las obligaciones del estado, de respetar y garantizar los derechos humanos, a partir del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), incluidas las obligaciones de investigar las violaciones derechos humanos, obligación de carácter *erga omnes*. Además, la jurisprudencia de los órganos de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos, es uniforme, al señalar que la actuación de cualquiera de los agentes estatales compromete la responsabilidad internacional del estado. En consecuencia, “el Estado colombiano, está obligado a investigar todas las violaciones infringidas ‘como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos’”.

De igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 2°) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 2.2) prevén la obligación de los estados de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en instrumentos internacionales. El estado tiene, por lo tanto el deber de ordenar su aparato interno para garantizar que los derechos contenidos en la CADH y el PIDCP pueden ejercerse realmente, incluido el deber de adecuar su derecho interno a las disposiciones de los tratados, y sin discriminación alguna. “(...) la igualdad y la prohibición de la discriminación hacen parte del derecho internacional imperativo, obligatorio para todos los Estados y constituye el núcleo de las obligaciones erga omnes en materia de derechos humanos”.

Por lo tanto, el problema central planteado por la demanda consiste en examinar si el legislador al establecer la restricción de las víctimas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 incurrió en una discriminación, violatoria de las obligaciones del Estado. En tal sentido, la Constitución de 1991 establece una cláusula general de competencia para el Legislador. Sin embargo, su poder no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a los valores y principios constitucionales como la dignidad humana, la solidaridad, la

prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (C-203 de 2011, C-227 de 2009).

En ese marco, destacan que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, en Informe E/CN.4/1998/16, de 9 de marzo de 1998, explicó que la existencia del conflicto armado es fuente importante de violaciones de derechos humanos; pero indicó que un buen número de esas violaciones se producen por fuera de ese marco, consideraciones con base en las cuales, concluye la intervención:

“En el caso particular, la ley objeto de este concepto, es el mecanismo idóneo que seleccionó el legislador para que el Estado Social de Derecho cumpliera con uno de sus fines primordiales: el delimitar la distribución de las competencias territoriales para materializar las medidas judiciales, administrativas (...) en beneficio de las víctimas de la violencia sociopolítica ocurrida a partir del 1 de enero de 1985. En primer termino, el legislador no distingue la condición de víctima por el agente que ocasionó el daño, reconociendo su calidad sin importar la pertenencia del victimario a un grupo al margen de la ley o su calidad de agente del Estado”.

En el texto definitivo del proyecto que dio lugar a la Ley de Víctimas, el Legislador no circunscribió su aplicación al conflicto armado interno. *“Aunque el ... Presidente de Colombia (...) aseguró [que la ley de víctimas] constituía el complemento de la Ley de Justicia y Paz, [...] posteriormente afirmó que el objetivo de incluir dentro de la Ley de Víctimas la expresión: “conflicto armado”, busca limitar el universo de los beneficiarios de la reparación, es decir, que el único interés expresado para imponer la restricción fue el de evitar erogaciones del erario (...)”. Resulta claro entonces que el proyecto de Ley fue “radicalmente modificado en el texto definitivo del informe de la Comisión accidental de conciliación (...) limitándose su alcance a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado”* (Se elimina el énfasis del original).

En tal sentido, la mención que se hace del DIH en la Ley de víctimas reconoce la existencia del conflicto armado, pero posteriormente, la restricción mencionada excluye, sin razón objetiva, a las demás víctimas, tanto a las de acciones ocurridas en el contexto del enfrentamiento interno pero sin relación de causalidad con el mismo, como a las que sufren violaciones a los derechos humanos, por fuera de ese marco. Se trata, en concepto del interviniente, de una clasificación arbitraria que no responde a criterios objetivos y razonables y por lo tanto infringe los preceptos constitucionales y las normas inderogables de los tratados de derechos humanos, violando así los artículos 13, 93 y 94 de la Constitución Política.

## VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en forma definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

### 2. **Formulación de un cargo mínimo pero suficiente que activa la jurisdicción de la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad.**

2.1. Como cuestión inicial, la Corte se debe pronunciar sobre la aptitud sustantiva de la demanda que se examina, puesto que varios de los intervinientes han solicitado que se profiera en este caso un fallo inhibitorio por no haberse cumplido, en su criterio, con los requisitos mínimos predicables de los cargos de inconstitucionalidad.

2.2. Esta Corporación ha reconocido de manera reiterada que la posibilidad que tiene toda persona de interponer acciones de inconstitucionalidad, es un derecho fundamental de la democracia, una manifestación del poder político, instaurada como parte de la tradición constitucional colombiana desde 1910. En el contexto de la Constitución de 1991, la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político (art. 40, CP), para poner en cuestión la presunción de constitucionalidad de la cual gozan todas las leyes de la República, aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Presidente.

2.3. Ahora bien, también ha señalado esta Corporación que el ejercicio de este derecho constitucional por un ciudadano, supone una carga mínima y necesaria. A saber: que la persona que cuestione la constitucionalidad de una ley, contraviniendo la decisión adoptada por el sistema democrático presente al menos un cargo que permita cuestionar la presunción de constitucionalidad de la cual goza toda ley.

2.4. Quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. En cuanto a las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución la jurisprudencia ha señalado que las mismas han de ser (i) *claras*, (ii) *ciertas*, (iii) *específicas*, (iv) *pertinentes* y (v) *suficientes*. Esto es así, pues de lo contrario, como lo ha sostenido esta Corte previamente, se terminaría en un fallo inhibitorio, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

2.5. En el asunto bajo estudio, en opinión de varios de los intervinientes la demanda se basa en el alcance que le da el demandante a la expresión “*con ocasión del conflicto armado*,” que no corresponde a lo que el texto de la norma dice, sino a una interpretación restrictiva del sentido natural de la expresión cuestionada, por lo cual consideran que la demanda es inepta.

A pesar de los cuestionamientos señalados, la Corte considera que, en aplicación del principio *pro actione*, la demanda sí logra formular un problema jurídico constitucional complejo que la Corte debe resolver, por cuanto suscita dudas sobre la constitucionalidad de la disposición acusada a la luz del artículo 13 Superior.

El cargo básico de la demanda consiste en que la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*,” restringe el concepto de conflicto armado, que al formar parte de la definición operativa de “*víctima*” de la Ley 1448 de 2011, excluiría del universo de beneficiarios de esta Ley a numerosas víctimas de violaciones de derechos humanos que, aunque no tuvieron lugar como consecuencia directa de una confrontación armada ocurrida “*con ocasión del conflicto armado*”, sí generarían en ellas iguales derechos en tanto víctimas de acciones violentas ocurridas en el contexto del mismo.

En lo esencial el cargo de inconstitucionalidad formulado plantea efectivamente un problema jurídico de relevancia constitucional que genera dudas suficientes sobre la constitucionalidad de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, a saber: que la exclusión de ciertas víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país desde el 1 de enero de 1985 que tuvieron lugar en el contexto del conflicto armado, pero no como resultado directo y exclusivo de una confrontación armada y el trato diferente que les ha dado la legislación acusada, al estar injustificado, constituye una discriminación inconstitucional.

Por lo anterior, como quiera que el demandante logra presentar un cargo claro, cierto, específico, pertinente y suficiente, procederá la Sala Plena a continuación ejercer sobre esta base el control abstracto de constitucionalidad.

### **3. Problema jurídico a resolver. Reiteración de jurisprudencia como fundamento suficiente para su resolución.**

El cargo de inconstitucionalidad esbozado en la demanda plantea a la Corte el siguiente problema jurídico:

La limitación del universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011 a las víctimas de violaciones del DIH o de graves violaciones de DDHH que hayan ocurrido “*con ocasión del conflicto armado*”, ¿constituye una violación del derecho a la igualdad, así como de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos o de crímenes

de lesa humanidad que no hayan tenido lugar “*con ocasión del conflicto armado*” pero sí “*en el contexto*” del mismo?

Para la Corte resulta claro que la respuesta a este problema jurídico ya ha sido dada por la jurisprudencia constitucional al examinar distintas normas y circunstancias relacionadas con el concepto de “*conflicto armado interno*,” los deberes estatales frente a las víctimas en términos de prevención, atención y protección y sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no reparación. En consecuencia, procederá la Sala Plena a recordar brevemente la jurisprudencia relevante sobre (i) la compatibilidad de la delimitación del concepto de víctima con el derecho a la igualdad para efectos de adoptar medidas especiales en su favor; (ii) la concepción amplia de conflicto armado interno para resolver, sobre la constitucionalidad de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*.”

#### **4. Constitucionalidad de la decisión legislativa de adoptar medidas especiales a favor de las víctimas del conflicto armado, con exclusión de otras víctimas.**

En tres casos recientes, al examinar la constitucionalidad de otras expresiones del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha resuelto que es compatible con el derecho a la igualdad que se haya adoptado una medida legislativa especial a favor de las víctimas del conflicto armado, con exclusión de otras víctimas.

En la sentencia C-253A de 2012, la Corte constató que el artículo 3º -del cual forma parte la expresión demandada- consagra una definición operativa de la noción de “*víctima*” para los efectos de esta ley “*puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella.*”

Teniendo en cuenta que se trata de una definición operativa, la Corte Constitucional ya ha aceptado que en ella se introduzcan factores o condiciones que delimiten el universo de víctimas beneficiarias de las medidas consagradas en la Ley, incluyendo, por ejemplo, requisitos temporales, cualificando el tipo de hechos victimizantes y hasta el conjunto de personas que pueden ser considerados como víctimas directas amparados por la ley, siempre y cuando con ello no se incurra en discriminación, en violaciones de otros preceptos de la Constitución, o en arbitrariedades manifiestas.

A este respecto, en la sentencia C-052 de 2012, la Corte encontró que las expresiones demandadas que delimitaban el conjunto de víctimas a las cuales se les aplicaría la Ley 1448 de 2011, no eran contrarias a la Constitución, por cuanto el legislador estaba facultado para incorporar en las leyes definiciones de términos referidos por la Constitución Política, “*siempre que al hacerlo no desvirtuara la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido aliviadas por el texto superior.*”

En esa oportunidad concluyó que cualquier persona que hubiera sufrido daño como consecuencia de los hechos previstos en el inciso 1° del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, podía invocar la calidad de víctima por la vía de ese mismo inciso primero. Sin embargo, a fin de evitar una interpretación restrictiva del inciso segundo del artículo 3°, que excluyera a personas distintas a las allí contempladas de los beneficios establecidos en la Ley 1448 de 2011, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones “*en primer grado de consanguinidad, primero civil*” y “*cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*”, ambas contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que también son víctimas aquellas personas que hubieran sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 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, sucedidas con ocasión del conflicto armado interno.

Por su parte, en la sentencia C-250 de 2012, la Corte encontró que en el contexto de la justicia transicional era compatible con el derecho a la igualdad distinguir entre víctimas del conflicto acudiendo a un criterio temporal.

(...) 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*.

Por otra parte la no inclusión de las víctimas anteriores a esa fecha respecto del goce de las medidas reparatorias de índole patrimonial no las invisibiliza, ni supone una afrenta adicional a su condición, como sugieren algunos intervinientes, pues precisamente el mismo artículo en su parágrafo cuarto hace mención de otro tipo de medidas de reparación de las cuales son titulares, que éstas no tengan un carácter patrimonial no supone un vejamen infringido por la ley en estudio, pues una reflexión es este sentido supone dar una connotación negativa a las reparaciones que no sean de índole económica, la cual a su vez supone una división de las medidas de reparación que no se ajusta a los instrumentos internacionales en la materia.

No se puede olvidar que las leyes de justicia transicional tienen límites temporales porque precisamente hacen referencia a la transición de un período histórico a otro, por lo tanto las limitaciones temporales son una característica intrínseca de este tipo de cuerpos normativos, que siempre suponen un ejercicio de configuración legislativa.

(...)

Como punto de partida es preciso aclarar que la disposición acusada establece un tratamiento diferenciado entre dos grupos de personas: (i) las que sufrieron daños con ocasión de hechos posteriores al primero de enero de 1985, titulares de las medidas de reparación señaladas en este cuerpo normativo y (ii) quienes sufrieron daños por hechos anteriores a esa fecha quienes tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la misma ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas (parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 1148 de 2011). El criterio de distinción lo constituye una fecha *el primero de enero de 1985*.

En primer lugar habría que verificar si las dos categorías de sujetos son comparables, al respecto se tiene que se trata de 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, antes del primero de enero de 1985 y con posterioridad a esa fecha, por lo tanto se trata de sujetos que están 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.

Considera esta Corporación que para examinar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad debe adoptarse una metodología que privilegie el margen de configuración legislativo, por tratarse de un asunto en el cual no hay hitos históricos definitivos que permitan sustituir la opción adoptada luego de un amplio debate al interior del cuerpo representativo. Se considera entonces que, si bien están en juego los derechos de las víctimas a la reparación de índole patrimonial, en todo caso en esta materia, por las razones previamente expuestas, el juez constitucional debe ser respetuoso del margen de configuración legislativa, pues como antes se dijo la fecha adoptada fue el resultado de un amplio consenso al interior del Congreso de la República, luego de haber sido exploradas distintas alternativas.

Por lo tanto se debe examinar si el tratamiento diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente legítima y si es idóneo para alcanzarla. Al respecto se tiene que la limitación temporal persigue distintos propósitos, algunos relacionados con la racionalidad económica y otros que trascienden estas consideraciones y tienen que ver con la especial gravedad y virulencia de una etapa del conflicto armado interno y la necesidad



de darle un tratamiento especial. No obstante, para efecto del presente proceso y debido a los argumentos expuestos por los congresistas durante el trámite de la ley, de los que se dio cuenta previamente, se entenderá que la finalidad que persigue el proyecto es preservar la sostenibilidad fiscal.

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.

Finalmente, en la sentencia C-253A de 2012, la Corte reconoció que resultaba acorde con la Constitución distinguir entre víctimas de delincuencia común y las que surgían en el contexto del conflicto armado para efectos de determinar la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011:

“6.1.1. (...) El propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella. Para eso la ley acude a una especie de definición operativa, a través de la expresión “[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)”, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.

Así, para delimitar su ámbito de acción, la ley acude a varios criterios, en primer lugar, el temporal, conforme al cual los hechos de los que se deriva el daño deben haber ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; en segundo lugar, el relativo a la naturaleza de las conductas dañosas, que deben consistir en infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (DIDH), y, en tercer lugar, uno de contexto, de acuerdo con el cual tales hechos deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, en la ley se contemplan

ciertas exclusiones de ese concepto operativo de víctimas.

Es claro que de la anterior delimitación operativa que se hace en la ley no se desprende que quienes no encajen en los criterios allí señalados dejen de ser reconocidos como víctimas. Así, por ejemplo, quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley. Lo mismo sucede con personas que hayan sufrido un daño con anterioridad a 1985 o con quienes se vean de manera expresa excluidas del ámbito de aplicación de la ley por factores distintos.

De lo precedentemente expuesto se desprende, entonces que, por virtud de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448, quienes hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en condiciones distintas de las allí contempladas, no pierden su reconocimiento como víctimas, ni quedan privados de la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios que se han establecido en la legislación ordinaria para que se investiguen y persigan los delitos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables y se repare de manera integral a las víctimas, y que el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional.

De este modo, pierden sustento las acusaciones contra la ley que parten de la consideración conforme a la cual las disposiciones demandadas desconocen el carácter de víctimas que tienen las personas que se encuentran en supuestos distintos de los que en ella se contemplan. El examen que debe realizar la Corte, entonces, se contrae a establecer si los criterios empleados por el legislador para determinar el acceso a un conjunto de medidas especiales de protección a ciertas víctimas y no a otras, se ajustan o no a la Constitución. (...).

(...)

(...) De lo anterior se desprende que, por un lado, en Colombia, toda persona que haya sido víctima de un delito, y en particular, aquellas que hayan sufrido un daño 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, puede acudir a los mecanismos ordinarios que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad la justicia y la reparación, y, por otro, que conservan plena vigencia las prescripciones de DIH y de DIDH que buscan prevenir las

violaciones de derechos y que brindan protección a todas las personas en el marco de los conflictos armados internos.

Si bien existen otros pronunciamientos que confirman que no resulta contrario al derecho a la igualdad que se haya adoptado una medida legislativa a favor de las víctimas del conflicto armado, con exclusión de otras víctimas, es suficiente para los efectos del presente pronunciamiento reiterar la línea jurisprudencial fijada en estas sentencias, como quiera que frente al universo de posibles víctimas del conflicto armado para efectos de la Ley 1448 de 2011, se ha adoptado una definición operativa de “víctimas”, en la que se introdujeron factores que delimitan dicho universo de beneficiarios.

En el asunto bajo estudio, los accionantes afirman que la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” recoge una visión restrictiva del conflicto armado interno, que permitiría la exclusión de víctimas que a la luz de lo que establece la Ley 1448 de 2011, tendrían iguales derechos que aquellas que surgen como consecuencia directa de una confrontación armada. Por lo tanto, pasa la Corte a recordar brevemente cuál ha sido la comprensión que han tenido el gobierno nacional, el legislador y los jueces sobre los alcances y las características del conflicto armado.

## **5. Una concepción amplia del conflicto armado interno en Colombia como garantía para brindar atención adecuada y oportuna a las víctimas y asegurar el goce efectivo de sus derechos**

5.1. Tal y como lo han señalado varios intervinientes en el proceso, los demandantes reducen la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” a una noción restrictiva de lo que es un “*conflicto armado*”, limitándola a las acciones propiamente militares y reduciendo el catálogo de posibles hechos victimizantes cometidos en el marco del conflicto que han sido cobijados por la Ley 1448 de 2011.

Esta noción de “*conflicto armado*” -que reduce las acciones y procesos que constituyen un conflicto armado interno a las acciones propiamente *militares* que podrían configurar crímenes de guerra- no corresponde ni al entendimiento del concepto de “*conflicto armado*” que subyace a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, ni a la forma en que la doctrina constitucional de esta Corporación lo ha conceptualizado a lo largo de su jurisprudencia desde hace varios años, como pasa a verse.

Antes de ilustrar cómo ha operado esa concepción amplia de conflicto armado, resalta la Corte Constitucional que una noción estrecha de conflicto armado en la que se lo limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, lo caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o lo circunscribe a áreas geográficas específicas, vulnera los derechos de las víctimas, pero también reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos

los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos y reduce la capacidad de las autoridades militares y de policía para enfrentar este fenómeno, así como las posibilidades de las autoridades judiciales de sancionar a los victimarios.

No debe perderse de vista que la Ley 1448 de 2011 se refiere tanto a un contexto de post conflicto y de justicia transicional, en donde se busca garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de un conjunto específico de víctimas, como a los deberes de prevención, atención y protección de víctimas de hechos violentos y violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tienen una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno que subsiste en el país.

Como se ilustrará en este acápite, en el caso del conflicto armado colombiano, las organizaciones armadas comparten y disputan territorios similares, ejercen control territorial sobre determinadas zonas, establecen relaciones de confrontación, o de cooperación dependiendo de los intereses en juego, participan de prácticas delictivas análogas para la financiación de sus actividades, así como de métodos, armamentos y estrategias de combate o de intimidación a la población, generando tanto enfrentamientos armados como situaciones de violencia generalizada de gran intensidad, en donde son frecuentes las violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. En ese escenario, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común o por el conflicto armado no siempre resulta obvia y fácil de realizar, sino que con frecuencia requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011.

5.2. Por su parte, varios documentos gubernamentales de los últimos años confirman esa lectura amplia del concepto “*conflicto armado*” y las dificultades para separar los fenómenos de violencia generalizada y delincuencia común del accionar de los actores armados en el contexto del conflicto armado.

Así por ejemplo en el Documento CONPES 3673 - “*Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados,*” se refiere a la relación entre el conflicto armado y los incidentes de reclutamiento y violencia sexual, efectuados tanto por grupos armados organizados cobijados por el DIH, como por criminalidad organizada.

“Los niños, niñas y adolescentes son sujetos en formación a partir de una serie de interacciones y un entramado de relaciones con pares, su familia, su escuela, sus lugares de lúdica, aprendizaje o

formación, los caminos por los que transitan, las comunidades de las que son integrantes, entre otros escenarios. Estos ámbitos son constitutivos de su espacio vital, de ahí el imperativo de protegerlos de amenazas, riesgos y vulneraciones que afecten la prevalencia de sus derechos, garantía y goce efectivo. No obstante los avances en la Política de Seguridad Democrática, aún persisten grupos armados organizados al margen de la Ley (...).

“Las actividades ilícitas de ambos grupos implican su presencia ocasional, frecuente o transitoria en algunas zonas del territorio nacional impactando negativamente los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes, a la vez que actúan facilitando su reclutamiento y utilización, bajo diversas modalidades. En términos generales, estos grupos hacen presencia en zonas de cultivos ilícitos y en las que existen corredores estratégicos para el desarrollo de actividades ilícitas; en zonas en las que libran luchas por el control de activos estratégicos, lícitos e ilícitos, en territorios urbanos y rurales para su supervivencia u reproducción y en aquellas zonas en las que sostienen enfrentamientos armados con la Fuerza Pública, que busca neutralizarlos y erradicarlos.

Es preciso enfatizar que la presencia de estos grupos y sus prácticas, evidentemente ilícitas, generan un impacto desproporcionado en la garantía y goce efectivo de todos los derechos de los niños, (...). En este contexto, los niños, niñas y adolescentes son víctimas de: **a)** actos contra su vida e integridad personal tales como homicidios, torturas, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales (...); **b)** minas anti-persona, MAP, y municiones sin explotar, MUSE, particularmente los niños que habitan zonas rurales y los lugares que frecuentan como escuelas, caminos, rutas de paso, linderos de hogares o fincas, zonas de siembra, entre otros, o de confinamiento(...); **c)** de ser incorporados a los comercios ilícitos de los grupos armados, en particular el tráfico de drogas y la trata de menores; **d)** de violencia sexual en el marco del conflicto; **e)** de persecución a través de estrategias de control coercitivo del comportamiento mediante los códigos de conducta que imponen los grupos armados; y, por supuesto, **f)** de su reclutamiento y utilización” (...).”

En el mismo sentido, en el documento Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*”, el gobierno nacional describe la complejidad de las relaciones existentes entre criminalidad y actores armados, en los siguientes términos:

Después de 8 años de implementación de la política de seguridad democrática, hoy el país disfruta de mejores niveles de seguridad con respecto a aquellos existentes una década atrás. (...) Como

resultado de estos esfuerzos, el Estado recuperó para sus ciudadanos la mayor parte del territorio nacional que se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM).

No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica, han perdido a gran parte de su dirigencia y mandos medios lo que les genera enormes limitaciones de comando y control y han visto radicalmente reducida su capacidad de acción terrorista y violenta por cuenta de la pérdida creciente de hombres, recursos y material logístico. Sin embargo, han implementado estrategias de conservación de fuerzas y han regresado a la guerra de guerrillas en sus expresiones más básicas para golpear, de manera descoordinada y esporádica a la Fuerza Pública, e intimidar a la población. Su dependencia del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia. Por su parte, el ELN sufre como nunca antes una crisis de cohesión e incapacidad operativa que lo ha llevado a plegarse a las FARC en algunas zonas del país y a involucrarse de lleno en el narcotráfico, corrompiendo severamente sus diferentes estructuras.

Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales. De esta forma, se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. También preocupa su creciente interrelación con las FARC y el ELN, y con grupos de delincuencia común en el ámbito urbano.

(...)

Una aproximación al universo de víctimas de la violencia lo constituye el número de solicitudes de reparación por vía administrativa que reglamenta el Decreto 1290 de 2008, el cual asciende a 331.604 víctimas, de las cuales el 87% corresponde a hombres y el restante 13% a mujeres. De acuerdo con el hecho victimizante, el 78,01% se relaciona con homicidio; el 10,06% con desaparición forzada; el 2,79% con lesiones que produjeron

incapacidad; el 2,73% con secuestro; el 2,61% con lesiones que no produjeron discapacidad; el 2,54% con tortura; el 0,77% con reclutamiento de menores y el 0,49% con delitos contra la integridad sexual. (...)

Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas.

Por lo anterior, el buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH.

En el CONPES 3712 - Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, también se reconoce la complejidad del conflicto armado:

Debido a la importancia que para el Gobierno Nacional tienen los temas relacionados con Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en su capítulo “Consolidación de la paz”, se estableció un apartado que desarrolla los lineamientos estratégicos y las acciones del Gobierno en esta materia. En especial, el PND propone que las medidas de Justicia Transicional sean una herramienta para lograr la reconciliación nacional y, concretamente, que *“un buen gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la*

*reconciliación nacional.”*

(...)

Primero, los registros de información en Colombia en su mayoría no datan desde 1985, fecha a partir de la cual las víctimas del conflicto armado interno pueden acceder a las medidas establecidas. Segundo, porque la mayoría de las entidades oficiales que poseen información relevante para el estimativo del universo, no cuentan con una caracterización del contexto en el que sucedieron los hechos delictivos, razón por la cual determinar que éstos hayan sucedido en el marco del conflicto armado, genera una serie de dificultades que no son superables. Tercero, dentro de las estimaciones que se han realizado, es necesario reconocer que puede haber una inexactitud en la configuración del mencionado universo, generado a partir de distintos factores como desconocimiento de los derechos por parte de las mismas víctimas o, inclusive, la prevención frente a la denuncia de los delitos.

Por estas razones, el universo de víctimas contemplado parte de los registros existentes a la fecha y no incluye ningún cálculo sobre la proyección del futuro universo de víctimas, por lo que excluye a quienes sean víctimas pero aún no hayan sido registradas, así como aquellos que sufran nuevos hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno. Esto implica que el universo debe revisarse y actualizarse permanentemente en el futuro.

5.3. Dada esa complejidad del conflicto armado interno colombiano y la necesidad de establecer límites razonables para identificar un universo claro de sujetos amparados por la Ley 1448 de 2011, no sólo para efectos de reparación, sino también como beneficiarios de las medidas a través de las cuales el Estado pretende asegurar el cumplimiento de sus deberes de prevención, atención y protección frente a hechos violentos, el reto para el Gobierno Nacional al expedir la Ley 1448 de 2011 era utilizar una expresión lo suficientemente clara y comprensiva del fenómeno, recogiendo la experiencia de tales definiciones en las Leyes 418 de 1997, 975 de 2005, entre otras.

Así en el texto original del proyecto de ley presentado a consideración del Congreso, se recogió como definición de víctimas, con independencia de quién sea el victimario y sin necesidad de que este sea individualizado o individualizable, a quienes *“individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos cuando estas hayan tenido lugar en desarrollo y con ocasión del conflicto armado o actos terroristas”*.



Esta definición varió a lo largo del debate, buscando la expresión que mejor recogiera ese fenómeno y a la vez le permitiera al gobierno establecer un universo de beneficiarios concreto. El texto aprobado en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, estableció como víctimas *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir de 1991, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos.”* Posteriormente, el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara modificó de nuevo esta expresión para considerar como víctimas, *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° 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.”*

En la Comisión Primera del Senado de la República, el texto de nuevo fue modificado para señalar como víctimas para efectos de la ley a *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1° enero de 1985, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos.”* En la Plenaria del Senado, el concepto de víctima de nuevo fue ajustado para señalar que se consideraban víctimas para efectos de la ley, *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° 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.”* Este es el texto finalmente aprobado.

Durante el trámite del proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 1448 de 2011, se debatió con amplitud la concepción de conflicto armado interno y la existencia de relaciones de colaboración y connivencia entre distintos actores armados y organizaciones delincuenciales. Así, por ejemplo, en el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se dijo lo siguiente:

“Sin menguar esfuerzos frente a los mecanismos para la reintegración a la vida civil de los victimarios comprometidos con el proceso de paz en el marco de la justicia transicional, el Estado asume aún con mayor relevancia los esfuerzos tendientes a la recomposición del tejido social adoptando medidas efectivas a favor de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, particularmente,

dignificando su calidad de tales con la implementación de mecanismos efectivos de realización y protección de sus derechos.

Los beneficiarios de las disposiciones normativas contenidas en este proyecto de ley, son las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos como consecuencia de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de los estándares internacionales de Justicia Transicional. Con ello, se pretenden resolver problemáticas sociales derivadas de un período prolongado de violencia sistemática y generalizada causada por diferentes actores, tales como los grupos armados organizados al margen de la ley, así como los grupos criminales organizados con una fuerte estructura de poder y presencia en diferentes partes del territorio nacional.

Dentro de los estándares transicionales, en efecto, no se pretende otorgar la calidad de víctima a los sujetos que sufran menoscabo en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común, pues éstos seguirán siendo amparados por la normatividad y la institucionalidad establecida para el efecto con carácter de permanencia.

No debe entenderse, por tanto, que toda violación de Derechos Humanos que coincida con la comisión de delitos tipificados en la legislación penal, dará lugar a la aplicación de las disposiciones de que trata este proyecto de ley: la idea de un marco de transición como el que aquí se contempla es, precisamente, crear mecanismos excepcionales para reparar y atender a las víctimas con motivo de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y no remplazar de forma permanente las herramientas ordinarias y regulares con las que cuenta el Estado para amparar a los que sean sujetos de delitos aislados e inconexos.”

5.4. Por su parte, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la vez que ha reconocido la necesidad de establecer parámetros objetivos para determinar quiénes son víctimas, también ha acudido a un concepto amplio de “conflicto armado”.

Si bien son numerosos los pronunciamientos de la Corte Constitucional en torno a la definición de víctima del conflicto armado interno, para efectos de ilustrar la concepción amplia con que ha sido examinado ese concepto, se hará referencia sólo a algunos de esas sentencias, tanto en materia de control abstracto como en ejercicio de la acción de tutela.

5.4.1. Así por ejemplo, en la sentencia C-291 de 2007, la Corte se refirió a los elementos objetivos a partir de los cuales se podía identificar en cada caso concreto cuándo se estaba ante una situación de conflicto armado interno, en los siguientes términos:

De conformidad con el artículo 8(2)(f) de este tratado, “*el párrafo 2(e) del presente artículo [que define como crímenes de guerra las violaciones graves de las leyes y usos aplicables a conflictos armados no internacionales] se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y, por consiguiente, no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos*”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que para efectos de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, específicamente de las garantías provistas por el Artículo 3 común, es necesario que la situación en cuestión haya trascendido la magnitud de un mero disturbio interior o tensión interna, para constituir un conflicto armado de carácter no internacional:

*“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. El artículo 3 común simplemente hace referencia a este punto pero en realidad no define ‘un conflicto armado sin carácter internacional’. No obstante, en general se entiende que el artículo 3 común se aplica a confrontaciones armadas abiertas y de poca intensidad entre fuerzas armadas o grupos relativamente organizados, que ocurren dentro del territorio de un Estado en particular. Por lo tanto, el artículo 3 común no se aplica a motines, simples actos de bandolerismo o una rebelión no organizada y de corta duración. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados. También se aplica a situaciones en las cuales dos o más bandos armados se enfrentan entre sí, sin la intervención de fuerzas del gobierno cuando, por ejemplo, el gobierno establecido se ha disuelto o su situación es tan débil que no le permite intervenir. Es importante comprender que la aplicación del artículo 3 común no requiere que existan hostilidades generalizadas y de gran escala, o una situación que se pueda comparar con una guerra civil en la cual grupos armados de disidentes ejercen el control de partes del territorio nacional. La Comisión observa que el Comentario autorizado del CICR sobre los Convenios de Ginebra de 1949 indica que, a pesar de la ambigüedad en el umbral de aplicación, el artículo 3 común debería ser aplicado de la manera más amplia posible. // El*

*problema más complejo en lo que se refiere a la aplicación del artículo 3 común no se sitúa en el extremo superior de la escala de violencia interna, sino en el extremo inferior. La línea que separa una situación particularmente violenta de disturbios internos, del conflicto armado de nivel "inferior", conforme al artículo 3, muchas veces es difusa y por lo tanto no es fácil hacer una determinación. Cuando es necesario determinar la naturaleza de una situación como la mencionada, en el análisis final lo que se requiere es tener buena fe y realizar un estudio objetivo de los hechos en un caso concreto.”*

En consecuencia, la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular. Para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes. Al apreciar la intensidad de un determinado conflicto, las Cortes internacionales han aplicado, por ejemplo, factores tales como la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

En la sentencia C-914 de 2010, la Corte analizó el concepto de violencia política y su relación con el conflicto armado interno, al determinar si una víctima de desaparición forzada podía quedar cobijada por las disposiciones de la Ley 418 de 1997. Dijo entonces la Corte:

63. Con fundamento en la Constitución, el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario, la Corte constitucional en asuntos de tutela ha determinado en reiterada jurisprudencia, que las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno, deben interpretarse tomando en cuenta el principio de favorabilidad; el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima, así como el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho. Es decir que *“la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos*

*pudieren prestar en función de la agilidad y eficacia de los procedimientos”.*

64. También se ha dicho que a partir de una interpretación sistemática de la ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 548 de 1999, Ley 782 de 2002 y Ley 1106 de 2006, las víctimas de la violencia política son tanto las contempladas en el artículo 15 como en el 49. Así, “también se considera como personas víctimas de la violencia aquellas que *‘sufren perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza’*. De esta manera y al igual que acontece con la condición de personas víctimas del desplazamiento forzado, la condición de víctima de la violencia política es una situación fáctica soportada en el padecimiento de hechos como atentados terroristas, combates, secuestros, ataques, masacres, homicidios, esto es, de una serie de actos que en el marco del conflicto armado interno afectan derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal”.

Uno de los pronunciamientos más recientes en la materia se encuentra en la sentencia C-253A de 2012, donde la Corte aborda la noción de conflicto armado a partir de criterios objetivos ya decantados por la jurisprudencia constitucional, cuyo resultado es una concepción amplia de “*conflicto armado*” que reconoce toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado a la confrontación interna colombiana:

6.3. Para los demandantes la disposición contenida en el párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, en cuanto dispone que para los efectos de la definición contenida en ese artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común, se opone al ordenamiento jurídico-constitucional que se relaciona como infringido, en la medida en que la indeterminación de la expresión “*delincuencia común*” y la ausencia de criterios que identifiquen un delito como tal, abre la posibilidad a interpretaciones que excluyan a ciertas personas del ámbito de protección de la ley, no obstante que hayan sido víctimas 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. Se refieren, en particular, al caso de las llamadas bandas criminales emergentes, que han sido calificadas por el Gobierno como delincuencia común, pero que, sin embargo, comparten rasgos estructurales con los que han sido reconocidos como grupos armados al margen de la ley dentro del conflicto armado interno, específicamente con los paramilitares. Se argumenta también por la demandante en el expediente

D-8643, que la norma privilegia una concepción conforme a la cual el presunto autor del daño debe pertenecer a una de las partes en el conflicto, exigencia que no está a tono con los desarrollos sobre la materia en el derecho internacional, que admiten la posibilidad de que personas distintas puedan incurrir en el delito cuyas víctimas son objeto de especial protección.

6.3.1. El anterior planteamiento de los demandantes exige que, de manera previa a abordar el problema de constitucionalidad, se haga una fijación del alcance de la exclusión que se desprende de la expresión acusada. Para la Corte es claro que, en el contexto general de la Ley 1448 de 2011, la fijación del concepto de delincuencia común, debe hacerse por oposición a la definición de víctimas que, para efectos operativos, se hace en el primer inciso del artículo 3º, no sólo porque la expresión acusada es un desarrollo normativo que hace parte de ese mismo artículo, sino, además, porque hay una remisión expresa a dicha definición, en la medida en que la referida exclusión se hace “(...) *para los efectos de la definición contenida en el presente artículo*”.

De acuerdo con esa definición, la ley se orienta a brindar especial protección a un conjunto de víctimas, caracterizado como aquel conformado por las 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.*” Esa definición está en consonancia, a su vez, con el propósito general de la ley, expresado en su artículo 1º, en los siguientes términos: “*La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.*”

En ese contexto, por “*delincuencia común*” debe entenderse aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno. Eso, a su vez, exige determinar el alcance de la expresión “*conflicto armado interno*”, para establecer qué actos pueden o no considerarse como producidos en razón o con ocasión del conflicto armado interno.

Estima la Corte que las expresiones “*delincuencia común*” y “*conflicto*

*armado interno*”, aluden a caracterizaciones objetivas, que no pueden ser desconocidas de manera arbitraria o por virtud de calificaciones meramente formales de los fenómenos a los que ellas se refieren. En ese contexto, la exclusión prevista en la ley se ajusta a la Constitución, en la medida en que es coherente con el objetivo de la ley y no comporta una discriminación ilegítima. Se trata de adoptar medidas especiales de protección, en el marco de un proceso de justicia transicional y es, de ese modo, natural, que se excluyan los actos de delincuencia común que no son producto del conflicto.

(...)

6.3.3. Para la Corte es claro que la Ley 1448 de 2011 plantea dificultades en su aplicación que se derivan de la complejidad inherente a la interpretación de los supuestos fácticos en torno a los cuales ella se estructura. Sin embargo, tales dificultades no se derivan de la expresión acusada, sino de la complejidad del fenómeno social a partir del cual se ha definido el ámbito de la ley. En efecto, aún de no existir la exclusión expresa que se hace en la disposición acusada, sería preciso, en la instancia aplicativa de la ley, identificar si las conductas de las que una persona pretende derivar la condición de víctima, se inscriben o no en el ámbito del conflicto armado interno. Como se ha dicho, existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto, y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley. En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si es posible señalar que no cabe una exclusión *a priori*, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima. Sin embargo, es claro que en esas situaciones límite la decisión debe adoptarse en concreto, a la luz de las particularidades del caso, porque si bien, por un lado, debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, no puede desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello.

De este modo, en cuanto la exclusión que se deriva del párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 se inscribe dentro del objetivo general de la ley, que la Corte encuentra ajustado a la Constitución, y en

la medida en que la misma no tiene un contenido discriminatorio, la Corte habrá de declarar su exequibilidad, sin perjuicio de la observación conforme a la cual, en la aplicación de la misma habrá de atenderse a criterios objetivos en orden a establecer si la conducta a partir de la cual alguien pretende que se le reconozca la condición de víctima para los efectos de la ley, se encuadra o no en el ámbito del conflicto armado interno. Precisa la Corte que, en todo caso, los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva.

5.4.2. Tal vez el conjunto más amplio de pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de las víctimas de hechos violentos ocurridos en el contexto del conflicto armado se encuentra en materia de protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno. En dichas decisiones, la Corte Constitucional ha examinado el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este.

Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Por ejemplo, en la sentencia T-268 de 2003, la Corte Constitucional reconoció que el desplazamiento ocurrido en el contexto del conflicto armado no estaba circunscrito a que este tuviera lugar en determinado espacio geográfico y por ello reconoció como víctimas a personas que habían sido atacadas por grupos al margen de la ley en el casco urbano de Medellín. Dijo entonces la Corte:

Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales:



- A. La coacción que hace necesario el traslado;
- B. La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.

El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo.

En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio.

La definición de desplazado interno en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, en 1998, es la siguiente:

*"las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida".*

Vale la pena resaltar de la anterior definición que la única exigencia (en el ámbito espacial) es escapar o huir del hogar o de la residencia habitual. Los Principios Rectores hablan permanentemente del "hogar" y esta es la acepción correcta de "localidad de residencia" (término empleado por la norma colombiana). En ningún momento se menciona, dentro del contenido de los Principios Rectores, la necesidad de trasladarse de un municipio a otro o de un departamento a otro diferente.

El artículo 1° de la ley 387 de 1997 y el artículo 2° del decreto 2569 de 2000, que son los invocados por la Red de Solidaridad Social para negar la protección a las 65 familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, tampoco exigen que haya que abandonar el municipio, o

pueblo o ciudad, como opina la Red de Solidaridad. Esa interpretación es restrictiva, incompleta y viola el principio de favorabilidad y la preeminencia del derecho sustancial. Lo que dicen las citadas normas es que la forzada migración dentro del territorio nacional implique abandonar la localidad de residencia o las actividades económicas habituales.

En consecuencia, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a este último.

En el ámbito de protección de las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, la Corte señaló lo siguiente en el Auto 092 de 2008:

La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública. Numerosas fuentes nacionales e internacionales han informado a la Corte Constitucional, mediante relatos consistentes, coherentes y reiterados, sobre la ocurrencia reciente de cientos de actos atroces de contenido sexual contra niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores a todo lo ancho del territorio nacional y en distintos escenarios del conflicto armado, que en sí mismos constituyen crímenes graves bajo la legislación nacional y el Derecho Internacional Humanitario, y que en su conjunto presentan ante esta Corporación un panorama fáctico de violencia, crueldad y barbarie sobre el cual se ha tendido un manto casi total de invisibilidad, silencio e impunidad a nivel oficial y extraoficial. Las numerosas fuentes de esta información han señalado reiteradamente que la abrumadora mayoría de los casos han sido atribuidos a miembros de grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.

En relación con situaciones de violencia generalizada, en la sentencia T-321 de 2007, la Corte señaló lo siguiente:

La posición de la jurisprudencia constitucional, frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (Sentencias T-227 de 1997 y T-327/01).

Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy

disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada.

En la sentencia T-444 de 2008, la Corte Constitucional encontró que era desproporcionado exigir a una víctima que demostrara los móviles políticos del asesinato de su compañero permanente, como requisito para acceder a las ayudas previstas para las víctimas de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. En esa oportunidad la Corte señaló lo siguiente:

“Si bien las masacres, combates, ataques, atentados terroristas, que además suelen ser notorios, son susceptibles de calificarse preliminarmente como producidas en el marco del conflicto armado interno, para establecer unos presuntos responsables y elaborar un censo de los homicidios selectivos, la Corte ha entendido que *“ es necesario hacer una adecuación del trámite, puesto que, ciertamente, no se está ante hechos notorios que den lugar a la elaboración de un censo de las víctimas y a la consiguiente certificación de beneficiarios”*. En tal evento, se considera que corresponde a la Personería hacer una valoración preliminar, y si es del caso, decidir si opta por presentar un informe afirmativo con destino a Acción Social, o si expide un informe negativo por considerar que el hecho no se adecua a las condiciones de la Ley 418 de 1997.

(...)

A ello ha de agregarse que, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno deben interpretarse tomando en cuenta el principio de favorabilidad; el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho y que *“la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos pudieren prestar en función de la agilidad y eficacia de los procedimientos”*.

(...)

Desde esta perspectiva, Acción Social está obligada a efectuar una interpretación de las normas aplicables acorde con los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional

humanitario y con los principios de favorabilidad, buena fe y primacía de lo sustancial sobre lo formal, razón por la cual no le es posible exigir requisitos irrazonables o desproporcionados o imponer barreras de acceso a los beneficios que otorga la ley a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno que no tienen asidero en las normas aplicables.

(...)

No puede olvidarse que las principales modificaciones que introdujo la Ley 782 de 2002 al texto de la ley 418 de 1997 se orientaron de una parte, a crear mecanismos más amplios y flexibles para lograr acercamientos, negociaciones y posibles acuerdos de paz con todos los actores del conflicto armado interno, para lo cual se eliminó el requisito previo de otorgamiento de carácter político a una organización armada al margen de la ley, para poder iniciar diálogos y adelantar acuerdos y negociaciones; y de otra parte a modificar el concepto de víctima para evitar que pudiera entenderse que cualquier tipo de violencia era susceptible de enmarcarse dentro de la ley que se modificaba.

(...)

Al respecto, en el proyecto presentado por el Gobierno se entendía por “víctima de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de muertes individuales y masacres selectivas por motivos ideológicos o políticos, ataques indiscriminados a poblaciones, combates y atentados terroristas”

No obstante, en la ponencia para primer debate del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 782 de 2002 los ponentes consideraron más adecuada la redacción de la norma que traía la Ley 418 de 1997 y manifestaron que no resultaba adecuada “la remisión a los ‘motivos ideológicos o políticos’, asunto de competencia de la rama judicial y no del ámbito de esta ley”.

Sobre la posibilidad de que acciones legítimas del Estado puedan ocasionar violaciones de derechos humanos, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia T-630 de 2007:

“La Sala considera que en un contexto de conflicto armado interno el accionar ilegítimo de las autoridades públicas puede ocasionar una situación de desplazamiento forzado de población civil. De igual manera, bajo determinadas circunstancias, ciertas acciones u omisiones legítimas del Estado pueden conducir al mismo

resultado.

En efecto, no cabe duda alguna que cuando las autoridades públicas se apartan del cumplimiento de sus deberes constitucionales, y de contera desconocen tratados internacionales sobre derechos humanos, por acción u omisión, pueden ocasionar desplazamientos masivos de población civil. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunos casos contra el Estado colombiano.

Así, en sentencia del 1º de julio de 2006, en el asunto de las masacres de Ituango contra Colombia, la Corte IDH declaró responsable al Estado por el desplazamiento forzado que había tenido lugar con posterioridad al crimen, en los siguientes términos:

*“En este sentido, la Corte observa que la situación de desplazamiento forzado interno que han enfrentado las víctimas en el presente caso no puede ser desvinculada de las otras violaciones declaradas en la presente Sentencia. Las circunstancias del presente caso y la especial y compleja situación de vulnerabilidad que afecta a dichas personas, incluyen pero trascienden el contenido de la protección debida por los Estados en el marco del artículo 22 de la Convención. En efecto, el desplazamiento tiene origen en la desprotección sufrida durante las masacres, no sólo a raíz de las violaciones al derecho a la vida (artículo 4 de la Convención) (supra párrs. 126 a 138), a la integridad personal (artículo 5 de la Convención) (infra párrs. 252 a 279) y a la libertad personal (artículo 7 de la Convención) (supra párrs. 149 a 153 y 168), sino también por la destrucción del ganado y las viviendas, en violación de los derechos a la propiedad privada (artículo 21 de la Convención) (supra párrs. 173 a 188) y respeto a la vida privada y al domicilio (artículo 11.2 de la Convención) (supra párrs. 189 a 200). El conjunto de estos derechos vulnerados llevan al Tribunal a considerar que, más allá del contenido normativo del artículo 22 de la Convención, la situación de desplazamiento analizada también ha afectado el derecho de las víctimas y sus familiares a una vida digna, en los términos anteriormente señalados, en relación con el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos consagrados en esas normas.*

*235. Por todo lo anterior, esta Corte considera que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en el artículo 22 (Derecho de Circulación y de Residencia) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la misma, en perjuicio de las*

*setecientas dos (702) personas desplazadas de El Aro y La Granja, quienes se encuentran señaladas en el Anexo IV del presente Fallo.”*

Ahora bien, la Sala estima que igualmente, bajo determinadas circunstancias, el Estado puede ser considerado responsable por un desplazamiento de población, así su accionar haya sido legítimo.

En tal sentido, tomando en cuenta la región del país en la cual se desenvuelvan los acontecimientos, la estigmatización que se genera sobre el sindicado y su familia por el adelantamiento de un proceso penal por hechos vinculados con el conflicto armado interno, así el procesado sea posteriormente absuelto, seguida de amenazas imputables a grupos armados ilegales, puede válidamente ocasionar un caso de desplazamiento forzado.

Sin lugar a dudas, el concepto de desplazado interno debe ser entendido en términos amplios, tomando en cuenta como elementos definitorios únicamente dos: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

En tal sentido, se advierte que si bien el Estado se encuentra ante el deber constitucional de perseguir y sancionar a aquellos que con ocasión del conflicto armado hayan delinquido, también lo es que esta acción legítima del Estado puede ocasionar una situación de riesgo especial o excepcional sobre aquella persona que finalmente es absuelta por la autoridad judicial competente, y por supuesto, sobre la familia del mismo. En otras palabras, el desplazamiento forzado puede perfectamente tener como causa no sólo el accionar directo e inmediato de grupos armados al margen de la ley, sino una inicial acción legítima del Estado, a la cual es sometida el ciudadano, y que finalmente cesa en cuanto a sus efectos directos sobre el derecho a la libertad del procesado pero que, a su vez, ocasionan un grado tal de estigmatización social y de amenazas de grupos armados irregulares, que el grupo familiar se ve forzado a huir en busca de seguridad.

Vistas así las cosas, la Sala de Revisión considera que las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, *prima facie*, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así sea éste, se insiste, legítimo.

A decir verdad, dadas las especiales condiciones de conflictividad que se presentan en determinadas regiones del país, el simple señalamiento por parte de las autoridades competentes como integrante de un grupo armado irregular suele elevar los niveles de riesgo del sindicado y su familia, situación que, en muchas ocasiones, ni siquiera cesa así se cuente con una decisión judicial en firme a favor del imputado. De allí que la persona y su núcleo familiar se vean obligados a abandonar sus lugares de residencia y buscar refugio en otros municipios o incluso, en caso de las grandes ciudades, en otras localidades (desplazamiento intraurbano).

5.4.3. De lo anterior surge que la noción de conflicto armado interno al que han hecho referencia tanto el Ejecutivo, como el Congreso y los jueces recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia de confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. También surge de lo anterior, que a pesar de los esfuerzos del legislador por fijar criterios objetivos para determinar cuándo se está ante un situación completamente ajena al conflicto armado interno, no siempre es posible hacer esa distinción en abstracto, sino que con frecuencia la complejidad del fenómeno exige que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se producen tales acciones y se valoren distintos elementos para determinar si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno.

De manera que ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima.

Con base en lo anterior, pasa la Corte a examinar si como afirman los accionantes, contrario a la línea jurisprudencial citada, a la intención del legislador al expedir la Ley 1448 de 2011, así como los documentos de política pública según la cual no es posible acudir a una concepción estricta y cerrada del conflicto armado interno, la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” circunscribe el ámbito de aplicación de la ley a las confrontaciones armadas, o a circunstancias directa y específicamente asociadas a una confrontación entre actores armados.

**6. La expresión “con ocasión del conflicto armado” no conlleva una lectura restrictiva del concepto “conflicto armado” y resulta compatible con la protección constitucional de las víctimas**

A pesar de los argumentos presentados por los demandantes y por algunos intervinientes, para la Corte no es cierto que la expresión “con ocasión del conflicto armado” restrinja el ámbito de protección de la Ley 1448 de 2011 a un conjunto limitado de víctimas surgidas sólo como resultado de una confrontación armada.

A tal conclusión se llega tanto a partir del sentido literal de la expresión “*con ocasión*”, como de la evidencia sobre la concepción amplia que ha guiado la expedición de la Ley 1448 de 2011, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Como se señaló en la sección anterior, la expresión “*conflicto armado*” ha sido entendida en un sentido amplio, por lo que la utilización de la preposición “*con ocasión*” adquiere su sentido más general en este contexto.

Tanto de la evolución de las normas que han planteado mecanismos de protección y reparación para las víctimas del conflicto armado, como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, ha sido empleada como sinónimo de “*en el contexto del conflicto armado,*” “*en el marco del conflicto armado*”, o “*por razón del conflicto armado*”, para señalar un conjunto de acaecimientos que pueden rodear este fenómeno social, pero que no se agotan en la confrontación armada, en el accionar de ciertos grupos armados, a la utilización de ciertos métodos o medios de combate o a ocurridos en determinadas zonas geográficas.

En ninguna de esas acepciones, la expresión “*con ocasión*” se ha empleado para circunscribir el fenómeno a operaciones militares o de combate armado, a acciones de determinados actores armados o a circunstancias derivadas directamente de este tipo de acciones. Tal expresión tiene un sentido amplio que obliga al juez a examinar en cada caso concreto las circunstancias en que se ha producido una grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, el contexto del fenómeno social, para determinar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno como vínculo de causalidad necesario para establecer la condición de víctima al amparo de la Ley 1448 de 2011.

Es por ello, que la Corte concluye que la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” no conlleva una lectura restrictiva del concepto “*conflicto armado,*” y por el contrario tiene un sentido amplio que no circunscribe el conflicto armado a situaciones de confrontación armada, o actividades de determinados actores armados o en ciertas zonas geográficas, y en esa medida resulta compatible con la protección constitucional de las víctimas.

**7. El enunciado normativo demandado no viola el principio de igualdad, desde la perspectiva de “conflicto armado” establecida por la jurisprudencia constitucional.**



Al plantear el problema jurídico, la Sala señaló que los demandantes construyeron un cargo *mínimo* pero *suficiente* para adelantar un análisis de constitucionalidad sobre una eventual violación al artículo 13 de la Constitución Política y las normas del bloque de constitucionalidad de las que se desprenden los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En consecuencia, se planteó un problema complejo, asociado a (i) la interpretación de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” y (ii) la conformidad de la expresión con el principio de igualdad y los derechos de las víctimas.

En los acápites precedentes, antes de abordar el problema de igualdad propuesto en la demanda, la Sala se ha ocupado de esclarecer el alcance del concepto “*con ocasión del conflicto armado*”, mediante la reiteración de los principales pronunciamientos proferidos por este Tribunal sobre la materia. El resultado de esa reconstrucción jurisprudencial tiene consecuencias directas sobre la respuesta que debe darse al cargo sobre eventual violación al derecho a la igualdad, como se expone a continuación.

Como lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, el análisis de una eventual violación al principio de igualdad supone (i) determinar si existen dos grupos (personas o estados de cosas) que (ii) se encuentran en una situación de hecho igual, o similar desde un punto de vista jurídicamente relevante y (iii) que, a pesar de ello, reciben un tratamiento jurídico diferente, sin una razón constitucionalmente legítima que lo justifique.

Pues bien, los actores expresaron, como premisa del test de igualdad que proponen, que existen dos grupos de víctimas a quienes la ley 1448 de 2011 otorga un trato diferente, que se origina en la redacción del aparte demandado. Esos grupos son (i) las víctimas de hechos ocurridos “con ocasión del conflicto armado”, y (ii) las víctimas de hechos ocurridos “en el contexto del conflicto armado”, por hechos asociados a “violencia sociopolítica”.

Sin embargo, esa premisa depende directamente de la interpretación de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” demandada en este proceso y, según se demostró, los actores parten de un concepto restringido de “*conflicto armado*”, que no guarda correspondencia con aquél defendido por esta Corporación, con base en las normas jurídicas constitucionales y del bloque de constitucionalidad relevantes; y lo mismo ocurre cuando interpretan “*con ocasión*” como un nexo causal inescindible, incompatible con expresiones como “*en el contexto*” que, por el contrario, han sido utilizadas por la Corte como sinónimos (Ver, *supra*, considerando 6).

De esa forma, la premisa de los demandantes pierde fuerza, ya que desde el punto de vista constitucional no resulta claro que, en abstracto y de forma absoluta, la redacción del artículo haya excluido a un grupo de víctimas ubicado en la misma situación de hecho que aquellas a quienes protege. Como

la jurisprudencia ha entendido de manera amplia la expresión “*conflicto armado*”, tampoco es preciso afirmar que las víctimas de esos hechos no estén cubiertas por la definición del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).

Por ello, como se expresó al aclarar el significado de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, sólo el estudio de cada caso permitirá determinar a los funcionarios competentes si los hechos ocurrieron “*con ocasión del conflicto armado*”, manteniendo presente que esa expresión no se agota en la concepción estrecha que se plantea en la demanda, sino que su alcance está dado por la jurisprudencia constitucional reiterada.

Por otra parte, en la sentencia C-253A de 2012, este Tribunal precisó que, en el contexto del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), “*delincuencia común*” se define por oposición a “*con ocasión del conflicto*”, lo que confirma que corresponderá a los órganos competentes (la administración y los jueces en cada caso) establecer en la instancia de la aplicación de la ley en qué grupo se enmarca el evento bajo análisis, aplicando en caso de duda la interpretación que resulte más amplia para la protección de las víctimas.

## **7. Síntesis de la presente decisión**

Para la Corte la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, inserta en la definición operativa de “*víctima*” establecida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión “*con ocasión del conflicto armado*,” tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la *ratio decidendi* de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión “*con ocasión de*” alude a “*una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.*”

Esta conclusión también es armónica con la noción amplia de “*conflicto armado*” que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron

tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.

## **IX. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE**, en los términos de la presente providencia, la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

*Ausente con permiso*

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General