

Sentencia C-588/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Derechos fundamentales

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Fundamento normativo en la constitución y en instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad

La jurisprudencia en esta materia tiene, entre otras, las siguientes características: (i) se apoya en normas constitucionales y en disposiciones que integran el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional; (ii) responde a una paulatina definición de los derechos en función de los contextos en los que se tornan relevantes; y (iii) refleja un interés ascendente por concretar los contenidos, titulares y destinatarios de cada uno de los derechos

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Alcance normativo

DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN PROCESO PENAL-Ligados al respeto por la dignidad humana/DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN PROCESO PENAL-Protección no se limita a la reparación económica/VICTIMAS-Importancia en el proceso penal

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Remedios judiciales/DERECHOS DE VICTIMAS Y PERJUDICADOS POR DELITO-Concepción amplia

DERECHO A LA VERDAD-Alcance

DERECHO A LA JUSTICIA-Alcance

DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Alcance

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Relación de conexidad e interdependencia

DERECHOS DE LAS VICTIMAS-Imponen deberes correlativos en las autoridades públicas

Teniendo en cuenta los derechos de las víctimas y los deberes que les son correlativos, es posible identificar varias posiciones iusfundamentales que se predicen de quienes hayan sido afectados por un hecho victimizante y que imponen deberes específicos a las autoridades, incluyendo al legislador. Configuran, al ser ensambladas como derechos, el contenido del mandato de protección de las víctimas: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que garanticen adecuadamente la reparación de las víctimas; (iv) un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes; y (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación

DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Reiteración de jurisprudencia

En suma, la jurisprudencia de este tribunal reconoce un amplio conjunto de derechos a favor de las víctimas, cuyos deberes correlativos imponen, entre otras cosas, la adopción de normas adecuadas para su garantía, así como la creación de instituciones que asuman la responsabilidad de su cumplimiento. Los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación admiten diversas formas de realización y, en consecuencia, el Congreso dispone de un margen de configuración para hacerlo, siempre y cuando garantice los contenidos básicos a efectos de que las víctimas en general y las del conflicto armado en particular, sean especialmente protegidas

LEY DE VICTIMAS-Contenido y alcance/LEY DE VICTIMAS-Características

LEY DE VICTIMAS-Jurisprudencia constitucional

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACION Y NO REPETICION-Relación directa con Ley de víctimas/SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACION Y NO

REPETICION-Componente de reparación incluye Ley de víctimas

La Ley 1448 de 2011 tiene una relación directa con la efectividad del Acto Legislativo 01 de 2017 dado que dicha reforma constitucional dispuso la constitucionalización del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Entre los componentes de las mismas se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y otras medidas de reparación integral. La Ley 1448 de 2011 desarrolla de manera concreta tales componentes. Igualmente, el Acto Legislativo 02 de 2017 prevé la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final en cuyo numeral 5.1.3 se prevén medidas de reparación integral.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEROGATORIAS-Amplia facultad del legislador para derogar normas vigentes/FACULTAD DEROGATORIA-Límites

LEY DE VICTIMAS-Carácter especial

LEY DE VICTIMAS-Vigencia

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Obligaciones del Estado

[E]l amplio y decidido reconocimiento de los derechos de las víctimas permite identificar un haz de posiciones y relaciones iusfundamentales que asignan al Estado la obligación de que, a través de los procedimientos constitucionales, adopte normas (i) que regulen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) que impongan a quienes causen un daño la obligación de reparar y, subsidiariamente y de manera excepcional, a que el Estado asuma dicha obligación; y (iv) que establezcan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes

PROTECCION A LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS-Instrumentos internacionales

DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN VIGENCIA DE UN PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-

Alcance

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Admite un amplio marco de configuración de los mecanismos de justicia transicional, y muy especialmente para la protección de los derechos de las víctimas

Para la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un fundamento inequívoco de la obligación constitucional de garantizar la existencia de un régimen de protección de las víctimas que, del modo en que lo juzguen adecuado las autoridades competentes, armonice todos los intereses en juego. Ese régimen, según lo que se desprende del pronunciamiento de la Corte, requiere la vigencia de normas legales especiales que hagan posible al Estado cumplir su deber autónomo de reparar a las víctimas. Concorre en el mismo sentido el artículo transitorio 66, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2012, en el que se prevé (i) que los instrumentos de justicia transicional garantizarán en el mayor nivel posible el derecho de las víctimas a la reparación y (ii) la obligación de establecer mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas

LEY DE VICTIMAS-Consecuencias de su pérdida de vigencia para los derechos de las víctimas

La Corte ha constatado que, de producirse la desaparición de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de reemplazo, graves consecuencias podrían sobrevenir para los derechos de las víctimas. Entre ellas se encuentran (i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto legislativo 01 de 2017; (ii) la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación; (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; (iv) una negativa incidencia en la búsqueda de la verdad debido a la desaparición del Centro de Memoria Histórica; (v) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral y aquellas que se relacionan con la denominada reparación transformadora; y (vi) la afectación de las instancias y procedimientos de participación de

las víctimas, así como el sistema de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución de la política de atención

LEY DE VICTIMAS-Inexequibilidad de la vigencia temporal

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

(...) la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” pero diferirá los efectos de tal determinación hasta el día 10 de junio de 2021. En ese sentido, durante este tiempo el legislador podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales se encuentran prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad, guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. En ese sentido la Corte lo exhortará a que proceda en esa dirección.

SENTENCIA INTEGRADORA SUSTITUTIVA-Aplicación

Con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de las víctimas y la vigencia del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte dispondrá que en caso de que el legislador no adopte algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030”. Cabe precisar que en el evento de que la integración así definida se produzca, el legislador no perderá su competencia para introducir las variaciones o modificaciones que estime del caso, siendo posible, en esa dirección, que expida un nuevo régimen, orientado a satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas.

UNIDAD NORMATIVA-Alcance en decisiones de inexequibilidad

Es además claro que las expresiones integradas desconocen, del mismo modo en que lo hace la expresión demandada del artículo 208, las normas constitucionales que reconocen y amparan los derechos de las víctimas. En esa medida y con el objeto de garantizar la supremacía de la Constitución, la decisión adoptada en la presente oportunidad cobijará la

expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011

Referencia: Expediente D-13170

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (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”.

Demandantes: Juan Fernando Cristo Bustos, Guillermo Abel Rivera Flórez, Néstor Iván Javier Osuna Patiño y Gustavo García Figueroa.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Juan Fernando Cristo Bustos, Guillermo Abel Rivera Flórez, Néstor Iván Javier Osuna Patiño y Gustavo García Figueroa demandaron la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” contenida en el artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

2. Los demandantes consideran que la expresión demandada contraría el marco constitucional de la paz establecido en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, así como la interpretación que a partir de esos Actos se impone para los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

“LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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

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

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

III. LA DEMANDA[1]

3. La Ley 1448 de 2011 establece un sistema complejo de atención, restablecimiento y reparación para las víctimas, así como de recuperación de la verdad para las mismas y para toda la sociedad, por lo que, de perder vigencia, dejarían de existir todas las instituciones que garantizan dicha finalidad, y constituiría una regresión en la materia y un abandono súbito de las políticas públicas que adelantan las entidades competentes. La expiración de la vigencia de la ley dejaría a las víctimas “sin ningún mecanismo propio que garantizara las medidas de asistencia, acceso a educación, salud, generación de ingresos, seguridad

alimentaria, vivienda y reunificación familiar, en los cuales ha insistido persistentemente la Corte Constitucional en la sentencia T-25 de 2004 y en los autos de seguimiento a la misma”[2].

4. La Ley 1448 de 2011 es el instrumento normativo más importante del Estado para la atención, protección y reparación de las víctimas del conflicto armado, a partir de la cual “se ha construido un andamiaje institucional de atención a las víctimas que sólo podrá extinguirse, o bien cuando sea remplazado por el legislador por otro mejor adaptado a las circunstancias presentes, o bien cuando se haya logrado ya la reparación integral de las víctimas del conflicto y se haya consolidado la paz ‘estable y duradera’”[3]. A su juicio “la ley en sí misma constituyó, en su momento, el avance más importante en la historia de Colombia en el camino de la reconciliación y reconocimiento de los derechos de las víctimas”[4].

5. Cuando se discutió y aprobó la Ley de Víctimas, se actuó de conformidad con las bases constitucionales vigentes en ese entonces, determinando con ello un límite temporal de 10 años el cual era considerado armónico con las normas superiores, y suficiente para lograr la reparación integral. Sin embargo, si bien el propósito del Congreso fue poner en marcha un andamiaje jurídico e institucional que permitiera superar el estado de cosas inconstitucional y avanzar en la reparación de las víctimas, “los compromisos estatales derivados de la constitucionalización del Acuerdo Final hacen constitucionalmente imposible, para el año 2021, extinguir ese andamiaje”[5].

6. Teniendo en cuenta tal circunstancia “en la actualidad, la cláusula de vigencia temporal de la ley, sin más factores de delimitación que el paso del tiempo, ha devenido en un atentado contra la Constitución, como quiera que acarrea la eliminación de toda una política pública de atención y reparación a las víctimas”[6]. El Estado no puede permitir que el simple paso del tiempo extinga el instrumento más importante de protección de derechos de las víctimas, motivo por el cual la cláusula de temporalidad contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 adolece de una inconstitucionalidad sobrevenida, que debe ser declarada por la Corte Constitucional.

7. El nuevo referente constitucional que se desprende de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 hace incompatible la norma demandada con la Constitución. Si bien el legislador tiene

competencia para introducirle modificaciones a la Ley 1448 de 2011 o para ampliar su plazo de vigencia “ante su silencio, le corresponde a la Corte Constitucional, mediante la herramienta de la declaratoria de inconstitucionalidad, ‘preservar’ la institucionalidad creada hasta cuando su objetivo haya sido cumplido”[7], como lo impone la Constitución.

8. Las normas mediante las cuales se ha implementado el Acuerdo Final son diferentes a las contenidas en la Ley 1448 de 2011 e insuficientes para proteger los derechos allí amparados. Es posible identificar al menos tres ejemplos.

(i) Las normas sobre la reforma rural integral contenidas en el Decreto Ley 902 de 2017 y la restitución de tierras despojadas de la Ley 1448 de 2011.

Los objetos de ambas normativas “son de complementación y necesidad recíproca entre sí, pues apuntan a aspectos diversos del régimen de propiedad y tenencia de tierras en Colombia, e incluso el primero se remite al segundo en varias de sus disposiciones”[8]. Lo anterior, porque a) mientras el Decreto Ley 902 de 2017 se refiere a población que nunca ha tenido tierras en propiedad o que las ha tenido en forma insuficiente, la Ley 1448 se refiere a la restitución de tierras para quienes hubieran sido propietarios o poseedores legítimos de las mismas, pero fueron despojados de estas con ocasión del desplazamiento forzado u otro hecho victimizante; y b) la institucionalidad creada por tales instrumentos normativos son diferentes.

El decreto ley se remite a Ley de Víctimas en los numerales quintos de los artículos 4 y 5, el primero, al enumerar quiénes son titulares del derecho de acceso a tierra y formalización a título gratuito, y el segundo, que hace referencia a tierras despojadas. Tal circunstancia “permite apreciar en una disposición explícita el modo en que el régimen del decreto ley 902 se coordina con el de la ley 1448, pero no lo reemplaza, pues está dirigido a destinatarios diferentes”[11].

(ii) La vivienda digna para la población campesina contenida en el Decreto Ley 890 de 2017 y la restitución de vivienda para víctimas de la Ley 1448 de 2011.

El decreto ley estableció normas para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, mientras que la Ley de Víctimas es ajena a este

punto y contiene disposiciones específicas sobre restitución de vivienda (urbana o rural) para víctimas del conflicto[12]. Por esa razón “el decreto no se refiere de modo específico a las víctimas de despojo de sus viviendas, ni contiene previsiones sobre vivienda urbana, lo cual permite apreciar que se trata de un instrumento con una densidad normativa y una finalidad diferentes a la de la ley 1448 de 2011, a la que por tanto no suple, modifica, deroga ni modifica”[13].

El artículo cuarto del decreto ley prioriza para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural, entre otros, a las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo “la ley 1448, en punto a vivienda, se refiere a víctimas de despojo de sus viviendas, supuesto que no es igual al desplazamiento forzado” de modo que “[l]as víctimas de despojo en sus viviendas no necesariamente han sido simultáneamente víctimas de desplazamiento forzado, lo cual permite comprobar que los dos instrumentos jurídicos son complementarios y no se traslapan”[14]. De igual forma otra diferencia entre ambos cuerpos normativos es que el decreto ley “se enmarca como un instrumento de lucha contra la pobreza, y por tanto es una medida de oferta social del Estado, expedida ciertamente en desarrollo del Acuerdo Final de Paz, pero que abarca a toda la población campesina que tiene déficit de vivienda, incluidos antiguos guerrilleros de las Farc, mientras que la ley 1448 de 2011 no es un instrumento de política social sino de reparación de derechos de las víctimas del conflicto”[15].

(iii) El Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley 1448 de 2011.

El Acto Legislativo constitucionalizó las medidas de reparación integral, pero no las desarrolló ni concretó como lo hizo la Ley 1448 de 2011. En otras palabras, esa norma constitucional “no derogó, modificó, ni absorbió el sistema de restablecimiento, atención y reparación integral de las víctimas contenido en la ley 1448, más bien (...) constitucionalizó esa política de reparación integral y por tanto impuso la vigencia de un instrumento legal de desarrollo como el contenido en la ley 1448, hasta cuando la misma cumpla con su objetivo”[16]. En esa dirección, el Acto Legislativo no menciona a la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas, así como tampoco desarrolla el contenido ni las modalidades específicas para garantizar los derechos de las víctimas “lo cual es comprensible, como quiera que no le corresponde a la Constitución desarrollar el detalle de los derechos allí establecidos, labor que es propia de la ley”[17].

Las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 han sido analizadas por la Corte Constitucional en las sentencias SU-254 de 2013 y T-370 de 2013, razón por la cual “la ampliación que tuvo el ámbito de la ley fue de carácter subjetivo; la que se obtendría mediante la presente demanda, se proyectaría sobre su ámbito temporal de vigencia, tiempo más que necesario, como se ha dicho en abundancia, no solamente para cumplir lo derivado del Acuerdo Final, sino para cumplir los mandatos de la misma Corte Constitucional”[18]. Al respecto, explicaron que la sentencia de unificación mencionada, al otorgarle efectos inter communis a lo ordenado, “amplió el universo del registro, pasando de algo más de un millón de víctimas a casi ocho millones, lo que obviamente tiene una connotación tanto presupuestal como temporal que requiere ser objeto de ajuste y revisión”[19].

9. Existen razones suficientes para que la Corte Constitucional se pronuncie respecto del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Esta Corporación debe tener en cuenta que dicho término, previsto para el año 2021, “obstaculiza la implementación del punto 5° del Acuerdo Final de paz[20], cuyo contenido está reflejado en la Constitución (Actos Legislativos 01 y 02 de 2017), por cuanto los mecanismos creados por dicha ley tienen la finalidad y han sido notables para materializar el derecho a la reparación integral de las víctimas, y son imprescindibles para la sostenibilidad de la paz, por ser marcos jurídicos complementarios que permiten la realización de los derechos de las víctimas en el proceso de transición de un conflicto armado interno a una situación de paz”[21]. Bajo ese entendido, al contrastar la expresión demandada con los contenidos del Acuerdo Final, se genera una inconstitucionalidad sobrevenida.

Los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 “incorporaron a la Constitución los derechos de las víctimas del conflicto y le confirieron relieve constitucional a las previsiones sobre derechos fundamentales contenidas en el Acuerdo Final [lo cual] acarrea que la disposición acusada se ha visto afectada por una inconstitucionalidad sobrevenida, porque la expiración de la ley 1448 de 2011 implica suprimir toda la estructura estatal que allí se previó para la atención de las víctimas del conflicto y la reparación de sus derechos fundamentales”[22].

En el Acuerdo Final y en las disposiciones del Acto legislativo 01 de 2017 “se plasmó la necesidad de crear mecanismos especiales de transición que procuraran la realización

efectiva, plena y no regresiva de los derechos de las víctimas [por lo que] la desaparición de la ley 1448 tendría efectos graves en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo y de las normas constitucionales de implementación, (...) toda vez que estas disposiciones imponen un marco de cooperación entre las autoridades y coordinación normativa, en el que la ley 1448 juega un papel de complementariedad y articulación imprescindible para lograr el cumplimiento de lo pactado”[23].

En consecuencia, la vigencia de los actos legislativos no garantiza por si misma los derechos de las víctimas, “pues estos contienen principios y disposiciones de carácter general, pero no instituciones instrumentos ni procedimientos como los que sí establece la ley 1448 de 2011, que permiten entonces darle aplicación a esas disposiciones constitucionales”[24].

10. Dado que la disposición demandada se encuentra vigente, es el momento oportuno para activar el pronunciamiento de la Corte sobre la misma. Estiman que “si se esperara a que el término de vigencia hubiera expirado para proponer la demanda, entonces el panorama del juicio sería el del control de constitucionalidad de normas derogadas, que resulta excepcionalísimo, y se tendría la situación de que la infracción constitucional ya habría desplegado efectos muy nocivos de modo tal vez irremediable, en la esfera de derechos constitucionalmente protegidos de las víctimas del conflicto”[25]. Es poco probable una reforma legal próxima porque no está en la agenda legislativa y, en todo caso, “solo podría ser analizada en un juicio de constitucionalidad cuando tal hipotética norma exista, así que mal puede la Corte inhibirse de un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma vigente en la actualidad, con el argumento de que en el futuro esa norma pueda ser modificada”[26].

11. Andrés Felipe Cano Sterling[28]: solicita a la Corte declarar la exequibilidad del aparte acusado del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y exhortar al Congreso para que mediante ley, prorrogue la vigencia o expida una nueva norma que defina el escenario en el cual deben ser reparadas las víctimas a la luz de las reformas constitucionales introducidas en virtud de los acuerdos de paz.

Luego de citar las sentencias C-250 de 2012 y C-415 de 2014 plantea que la Corte Constitucional no es competente para declarar la inexequibilidad de un término de vigencia

establecido por el Congreso de la República. De hacerlo, además de vulnerar el principio de separación de poderes al asumir competencias propias del legislador, generaría inseguridad jurídica al transformar una norma de vigencia transitoria a indefinida. En su concepto, es el Congreso el órgano competente para evaluar la posibilidad de prorrogar la vigencia de la Ley o expedir una nueva norma conforme al actual contexto.

12. Universidad Externado de Colombia[29]: integrantes del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho solicitan que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada.

Afirman que la vigencia de una norma está condicionada a “una determinada situación, en un momento histórico determinado que justifique su permanencia en el escenario jurídico, hasta que la mutabilidad de las facetas de la condición humana y del entorno social que le dieron origen varíen y precisen su transformación o desaparición”. Específicamente sobre la Ley 1448 de 2011, manifiestan que su contenido y propósito contribuye a la justicia transicional, “institución especial que ostenta como reto asegurar tanto la paz como la justicia, y que, en circunstancias de conflicto como aquel que ha vivido Colombia en su historia y dentro del marco definido por los artículos 3 y 75 ibídem son fundamentales para lograr una paz verdadera”. Al respecto, aclaran que si bien la naturaleza de dicha ley es temporal, contraviene la Constitución someterla a un término que, en principio, sería insuficiente para efectos de cumplir los objetivos de la justicia transicional.

Adicionalmente, indican que en virtud de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, es necesario asegurar la vigencia de todas las leyes que protegen a las víctimas del conflicto armado; protección que se pone en riesgo con el término de vigencia dispuesto en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, resaltan que, en atención al derecho internacional humanitario, los Estados tienen el deber de atender y reparar a las víctimas. Por su parte, la Corte Constitucional ha fijado parámetros constitucionales mínimos[30] respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, en casos de conductas que constituyen una grave afectación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, lo cuales, se materializan, entre otras, en las disposiciones de la Ley 1448 de 2011.

13. Comisión Colombiana de Juristas[31]: la Comisión Colombiana de Juristas indica que se

debe declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas. Para justificar esta conclusión presenta, en síntesis, los siguientes argumentos.

Analizar la constitucionalidad del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 requiere examinar su nivel de cumplimiento y la ejecución de los propósitos que la misma se propuso alcanzar. Bajo tal óptica, en materia de restitución de tierras el país se encuentra lejos de satisfacer los estándares internacionales de reparación integral.

En particular, según informes de organizaciones sociales, solamente el 6% de las hectáreas despojadas han sido restituidas de un total de 6 millones. El examen de los datos de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT) permite arribar a una conclusión similar. De este modo, “la primera consecuencia de la [pérdida de] vigencia de la ley será la denegación del derecho de las víctimas al acceso al procedimiento judicial efectivo para la restitución toda vez que, recogiendo exclusivamente las cifras de la URT, a la fecha existen 65.440 solicitudes que no han finalizado. Esto significa un 54% de la cifra total de solicitudes presentadas a la fecha. Ello indica que, si en 8 años solo se avanzó en el 46% de las solicitudes presentadas, difícilmente se podrá dar cumplimiento en dos años con el 54% restante”.

Aunque con anterioridad a la expedición de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 el ordenamiento constitucional establecía mandatos de realización de los derechos de las víctimas (preámbulo y arts. 1, 2 y 22 C. Pol.), su incorporación al texto superior reforzó su contenido y configura “una unidad de sentido que irradia la interpretación y aplicación de todas las normas que integran el ordenamiento jurídico”. Estos postulados responden a la necesidad de “ampliar la matriz constitucional para incluir elementos que permitan que durante la transición política se satisfagan los derechos de las víctimas, al tiempo que se consoliden las garantías necesarias para que los excombatientes se integren a la vida civil”. Lo anterior, en armonía con el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017 y el alcance fijado frente al mismo por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017. Desde esta perspectiva, es necesario “el mantenimiento de los instrumentos transicionales que han contribuido a la satisfacción de los derechos de las víctimas, lo que alude particularmente a la vigencia de la Ley 1448 de 2011”. Esta conclusión encuentra respaldo en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 y en su comprensión como Política de Estado dirigida al cumplimiento del Acuerdo de Paz.

En conclusión, el parámetro de validez que consagró la enmienda constitucional es aplicable a la Ley 1448 de 2011. Por ese motivo, “la vigencia temporal de diez (10) años que contiene el artículo 208 de dicha norma resulta inconstitucional, en tanto vulnera materialmente el ámbito temporal que cobija a aquellos instrumentos normativos que guardan una conexidad estricta con el desarrollo del Acuerdo (...)”. Resultaría desproporcionado y contrario al deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo que la Ley 1448 de 2011 no integre la política de Estado encaminada a su satisfacción, teniendo en cuenta que “constituye una pieza fundamental y medular dentro de la normativa relativa a la justicia transicional en Colombia”.

14. Colegio de Procuradores[32]: mediante su vicepresidente solicitan declarar la exequibilidad condicionada del aparte en el entendido que el ámbito de aplicación temporal de la Ley 1448 de 2011 se encuentra extendido hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y no Repetición de acuerdo con lo establecido en los Actos Legislativos No. 1 y 2 de 2017.

La intervención parte del concepto de justicia transicional. Para ello menciona las sentencias C-771 de 2011, C-052 de 2012, C-579 de 2013 y C-577 de 2014, y concluye que la única manera de garantizar y justificar la excepcionalidad de los mecanismos de justicia transicional “es que aquellos tengan por objetivo eliminar las raíces del conflicto y facilitar la transición, y con ella el restablecimiento de la convivencia social”, tal como sucede con la restitución de tierras prevista en la Ley 1448 de 2011.

Además, atendiendo lo dispuesto en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, no es posible excluir la Ley 1448 de 2011 del sistema de justicia a favor de las víctimas de infracciones a derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario, pues el mantenimiento de los sistemas especiales de justicia como lo es la restitución de tierras, apuntan a la consolidación y construcción de un camino hacia la paz sostenible, estable y duradera, propósito central del Acuerdo Final.

Por otra parte, indica que la inexequibilidad sobreviniente, según la sentencia C-155 de 1999 “se presenta cuando estando una norma vigente, aparece una nueva disposición de rango constitucional contraria a lo reglado en la primera”. En este sentido, la Corte debe

tener en cuenta los efectos jurídicos y de hecho que, con posterioridad a la entrada en vigencia de los referidos actos legislativos, se pueden generar con ocasión de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Luego de exponer un panorama sobre el cumplimiento de los objetivos de dicha Ley, asegura que su pérdida de vigencia afectaría “de manera directa los derechos fundamentales de millones de víctimas del conflicto armado, (dentro de las que se encuentran reclamantes de tierras), que aún no han podido acceder a su derecho fundamental a obtener una reparación plena y efectiva, y de buena fe durante varios años han estado a la espera del cumplimiento de los compromisos y del deber del Estado de garantizar a todas sus derechos e ir acrecentándolos paulatinamente, bajo los principios de progresividad y gradualidad, regulados por la propia Ley 1448 de 2011”.

Finalmente, justifica la inconstitucionalidad de la norma demanda indicando que i) existe un número significativo de casos pendientes de decisión por parte de la Unidad de Restitución de Tierras; ii) aún están por presentarse un número significativo de demandas por parte de la URT; iii) varios casos están en curso judicial; y iv) no existe una política pública que, ante la pérdida de vigencia de la ley, articule los procesos de restitución de tierras establecidos en la Ley 1448 de 2011 con la Justicia Especial para la Paz.

15. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz, componente FARC[33]: Un representante del componente referido solicita que se declare la inexequibilidad del aparte demandado. Explicó que la Corte no debe postergar su pronunciamiento hasta que se haga efectiva la pérdida de vigencia de la ley, ya que ello generaría graves consecuencias en los derechos fundamentales de las víctimas, así como en los procedimientos que se adelantan en el Sistema Integral de Justicia, Reparación y no Repetición, y en la seguridad jurídica especialmente si se tiene en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo Final.

Con relación a los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 resaltó que contienen una garantía de perdurabilidad institucional tendiente a asegurar la protección de las víctimas del conflicto, lo cual incluye la regulación establecida en la Ley 1448 de 2011 como pilar fundamental del proceso de reparación.

La procedencia de una decisión inhibitoria encuentra fundamento en el hecho de que la

acusación se apoya en un hecho que no se ha producido. En esa dirección no es posible “abordar el análisis de constitucionalidad por cuanto estamos frente a un hecho incierto en cuanto a que no es posible en este momento determinar, con la precisión que exige este tipo de valoraciones, en el marco de la libertad de configuración normativa que le asiste al legislador si decide modificarla, prorrogarla o derogarla”. El control de constitucionalidad juzga las disposiciones por ser contrarias a la Constitución “más no por sus efectos o consecuencias futuras” de modo “que el alea no puede ser fundamento y argumento jurídico o constitucional para demandar disposiciones legales o sus apartes”. Empezar el examen de constitucionalidad implicaría “desplazar a este órgano de su función de hacer las leyes y conduciría a la incertidumbre legal e institucional, circunstancia que propiamente derivaría en el desconocimiento de la estructura y autonomía de las Ramas y los órganos del Poder Público”. Teniendo en cuenta lo señalado la demanda carece de especificidad y suficiencia.

En adición de lo señalado la demanda se fundamenta en la adopción del Acuerdo Final y en la expedición de los actos legislativos 01 y 02 de 2017 desconociendo que la protección de los derechos de las víctimas no depende de la vigencia de dicha ley que, de hecho, fue expedida con anterioridad. Igualmente, en caso de que la Corte declarara la inexecutable de la expresión que se acusa ello no implicaría una variación o limitación de las competencias del Congreso de la República reconocidas en el artículo 150.1.

Si la Corte optara por adoptar una decisión de fondo debería declarar la executable de la expresión cuestionada. En efecto (i) el legislador es titular de una amplia competencia para establecer la vigencia de las disposiciones que expide sin que de la Constitución se desprenda un límite en esta materia. Adicionalmente (ii) según lo establecido en los párrafos del artículo 208 de la Ley 1448 un año antes de la expiración de su vigencia, el Congreso deberá realizar un balance de su ejecución a fin de garantizar los derechos de las víctimas. En cualquier caso (iii) el retiro del ordenamiento de una disposición no implica la pérdida de eficacia de la Ley 1448 de 2011 dado que “las situaciones surgidas bajo su vigencia continuarán rigiéndose por ella”. Finalmente (iv) no puede desconocerse que el Congreso puede ejercer su competencia para prorrogar la disposición cuestionada, tal y como ha ocurrido por ejemplo con la Ley 418 de 1997.

17. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[35]: mediante delegado del Ministro de

Hacienda y Crédito Público solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para emitir un pronunciamiento respecto de la expresión acusada.

La demanda no cumple el requisito de certeza dado que lo que en verdad los demandantes están impugnando es un vacío normativo. Ello resulta “sumamente cuestionable (...)” pues no es otra cosa que inconstitucionalizar de manera *sui generis* una eventual omisión absoluta del legislador (...). A su juicio “la norma acusada no ordena la extinción de la ley en diez años sino que tan solo contempla un término de duración dentro del cual la norma puede ser prorrogada, derogada o modificada por el legislador”. Siendo ello así “la norma acusada no genera un vacío normativo, la actividad del Congreso -bien sea por acción (derogatoria) u omisión (no prorrogar la ley)- es lo que podría llegar a generarlo”. Ello, en consecuencia, escapa al control de la Corte Constitucional. La acusación no cumple el requisito de pertinencia dado que lo que se cuestiona es la actuación del legislador y, por ello, los demandantes en realidad pretenden resolver un asunto particular relacionado con la eventual creación de un vacío.

Igualmente, los cargos formulados carecen de especificidad dado “que presentan como ciertas unas premisas conceptuales que de llegar a aceptarse como verdaderas conducen a resultados francamente inconstitucionales”. La primera indica que luego de la suscripción del Acuerdo Final y la aprobación de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 un “‘vacío’ normativo impide la realización efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la consecución de la paz”. La segunda de tales premisas indica “que la concreción de las reformas constitucionales de 2017 requiere de un desarrollo legal de tal importancia que incluso la eventual ausencia de este marco legal resulta inconstitucional”.

A su juicio “si es posible que el legislador corrija la presunta inconstitucionalidad generada por el ‘vacío normativo’ llenándolo con otra ley sin modificar el término de vigencia demandado, es dable concluir que la inconstitucionalidad no se deriva del contenido normativo de la disposición demandada sino de la actuación misma del legislador”. De acuerdo con ello “si el problema que acusan los demandantes es la inexistencia de una normativa que desarrolle las reformas constitucionales de 2017 y garantice la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado, la inexistencia de dicho vacío no depende exclusivamente de la cláusula de vigencia de la ley sino de lo que decidan los

representantes del Pueblo en el foro democrático”. De aceptar la posibilidad de emprender un examen de constitucionalidad en este caso se estaría controlando un efecto normativo “eventual e hipotético que no lograría evitar en todos los escenarios la ocurrencia del vacío normativo a futuro pues el legislador podría derogar la normativa en su totalidad si a bien lo tiene”.

La segunda premisa es también equivocada. En efecto ella supone que el legislador tiene el deber “de legislar frente a una materia sin que la misma Constitución así lo disponga y sin que exista la posibilidad de que en algún momento el desarrollo legislativo creado de je de existir”. Conforme a ello el legislador no podría derogar lo que ya ha creado, lo que implicaría “elevar a rango constitucional la normativa legal que desarrolla el precepto constitucional integrándola al bloque de constitucionalidad en sentido estricto creando un nuevo grado de protección reforzada”.

Aceptar el planteamiento de los demandantes (i) impactaría gravemente el principio democrático “al pretender sustraer de la órbita del legislativo la determinación de la vigencia del marco normativo aplicable a las víctimas del conflicto armado”; (ii) afectaría de forma significativa la posibilidad de “debatar sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener en el ordenamiento tal marco normativo”; y (iii) supondría poner “en riesgo la sostenibilidad financiera de la Ley 1448 de 2011” en tanto sin un marco temporal y creciendo el número de víctimas se requeriría un monto de recursos incuantificable ascendiendo, respecto de las víctimas registradas a primero de septiembre de 2016, a 115,58 billones de pesos.

18. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad[36]: los representantes de Dejusticia solicitan que se declare la inexequibilidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” en el entendido que la Ley 1448 de 2011 estará vigente hasta el 2030 como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2017 el cual señala que el mismo “rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final”, debido a que la Ley 1448 es actualmente indispensable para el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (en adelante SIVJRNR) y para la garantía del derecho a la reparación. En adición a ello indican que la Corte debe exhortar el Congreso de la República para que adelante los debates respectivos sobre el

fortalecimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y apruebe una Ley que disponga una política de reparación igual o más robusta a la actualmente existente, para lo cual se deben tener en cuenta los resultados de los procesos amplios y participativos desarrollados con ocasión de lo contemplado en el subpunto 5.1.3.7 del AFP y se busque garantizar su persistencia en el tiempo por el término de funcionamiento del SIVJNR.

La exposición está dividida en cuatro partes: (i) la individualización de la norma demandada; (ii) el impacto de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sobre los derechos de las víctimas del conflicto; (iii) la conexidad entre la Ley 1448 de 2011 y los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017; y (iv) el alcance del control de constitucionalidad sobre el artículo 208 de Ley 1448 de 2011 y los estándares de constitucionalidad que lo determinan

Con relación al contenido de la Ley 1448 destacaron que representa un avance normativo significativo para la garantía del derecho de las víctimas a la reparación y a la restitución de tierras. En su concepto, dicha ley es una herramienta de justicia transicional y una política pública. Si bien con base en cifras y estadísticas concluyen que “a dos años de que termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y al ritmo presente de ejecución del programa de reparación en sus distintos componentes, es imposible reparar de manera integral al universo de víctimas inscrito en el RUV, quienes han tenido y aún guardan la expectativa de lograr una reparación integral en los términos del programa contemplado en la Ley 1448 de 2011”, también resaltan que los mecanismos ordinarios dispuestos en la legislación nacional presentan serios obstáculos jurídicos y materiales para la reparación de las víctimas. Los límites identificados son: la exclusión directa por vencimiento de los términos procesales para el ejercicio de las acciones (caducidad y prescripción) así como las excesivas cargas probatorias y la existencia de tesis jurídicas poco sensibles y de difícil adaptación a la vulnerabilidad de las víctimas. Además, señalan los límites respecto de las condiciones estructurales que dificultan el acceso real a la reparación, entre ellas, obstáculos para el acceso a la administración de justicia, la congestión y la impunidad.

Acerca del impacto de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sobre los derechos de las víctimas del conflicto, afirman que si llegado el 10 de junio de 2021 no se hubiese aprobado la prórroga de la ley, ni se hubiese creado otro programa de reparación con un contenido igual o más robusto al de dicha ley, se vulnerarían los derechos a la reparación, a

la igualdad y a la confianza legítima de las víctimas del conflicto armado al ser ineficaces los mecanismos establecidos en la vía ordinaria, y los principios de buena fe y respeto al acto propio. Con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional y en diferentes instrumentos internacionales caracterizan cada uno de esos derechos y principios.

Posteriormente, la intervención se concentra en demostrar que la relación existente entre los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 y la Ley 1448 de 2011 es necesaria “en tanto que sin la segunda o una medida igual o mejor se violaría el mandato constitucional establecido en el Acuerdo Final, y particularmente en las disposiciones que establecen el SIVJRNR, de la aplicación de la política de atención y reparación a las víctimas, consagrada actualmente mediante la Ley 1448 de 2011”. Para ello, presentan algunas consideraciones sobre el SIVJRNR, esquema dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 2017, y sobre el carácter holístico de las medidas de justicia transicional, el cual “parte de reconocer los alcances limitados que tendría la implementación de la justicia penal ordinaria, y de la necesidad de adecuarla a los fines perseguidos en contextos de transición”.

En este sentido, consideran que la Ley 1448 de 2011 y las medidas de reparación que contiene “son mecanismos idóneos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en un contexto de violaciones masivas y generalizadas a los derechos humanos e infracciones al DIH”. Además, dicha ley es el soporte actual de la política de atención y reparación a las víctimas, “sin el cual se comprometería el efectivo funcionamiento y equilibrio del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición creado por el Acto Legislativo 01 de 2017”. Por lo tanto, una posible derogatoria automática de la Ley 1448 de 2011, generaría “un grave desbalance en el sistema, comprometiendo la viabilidad de su funcionamiento, y suspendiendo por un tiempo indeterminado los derechos de las víctimas a la reparación integral”.

Con relación al cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, el principio de progresividad y la posible pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011, concluyen que ésta, a pesar de ser previa al Acuerdo Final y al Acto Legislativo 02 de 2017, “debe ser considerada una norma que instrumentalmente implementa este acuerdo y que debe guardar coherencia con el acuerdo final, en especial con las normas de derechos fundamentales y conexas de ese acuerdo”.

Finalmente, afirman que la Corte es competente para pronunciarse sobre el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 en tanto la norma está contenida en un cuerpo normativo con fuerza material y carácter formal de ley. En este sentido, aseguran que si bien de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se desprende que el control de constitucionalidad abstracto sobre disposiciones que establecen la vigencia de leyes o actos con fuerza material de ley debe tener en consideración la libertad de configuración del legislador, dicha autorización tiene varios límites, a saber: (i) “es inconstitucional cualquier decisión que implique la entrada en vigencia de una ley con anterioridad a su promulgación, pues esto contrariaría el principio de publicidad”; (ii) la cláusula general de competencia legislativa excluye toda actividad de producción normativa asignada por la Constitución Política a otra rama del poder público u órgano estatal; y (iii) el ejercicio de la función legislativa debe respetar las normas, los derechos y los principios derivados de la Carta[37].

Así las cosas, el control de constitucionalidad de la norma acusada debe tener en cuenta tres aspectos: (i) la constitucionalización explícita de la justicia transicional a partir del Acto Legislativo 01 de 2017 y el nuevo marco diseñado e implementado a través del mismo y del Acto Legislativo 02 de 2017, así como los objetivos que la estrategia de transición persigue; (ii) los derechos de las víctimas a la reparación, la igualdad y la confianza legítima; y (iii) los principios y reglas que delimitan la libertad de configuración del legislador para regular la vigencia de las leyes y determinar el diseño de una política pública.

19. Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz[38]: a través de su representante indica a la Corte que en caso de acaecer el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 el impacto sería inmenso frente a los derechos de las víctimas del conflicto armado.

a) Control Constitucional y término de vigencia de la ley

La Corte Constitucional tiene competencia para controlar la validez constitucional de las normas que establecen términos de vigencia de las leyes aprobadas por el Congreso. Esta competencia es clara cuando “la eventual o efectiva ausencia de la norma sometida a dicho control genere al momento del análisis de constitucionalidad, o que pudiera provocar bajo un juicio básico de razonabilidad, una respuesta regresiva y/o vulneratoria de los derechos,

en este caso de las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial y reforzada protección constitucional”. No obstante que fijar la vigencia de las disposiciones en materia de justicia transicional corresponde al Congreso ello no excluye que la Corte “analice la transitoriedad de una medida legislativa que por su limitada vigencia pueda afectar intereses de sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado en Colombia”. La jurisprudencia constitucional ha sentado doctrina sobre la vigencia temporal de las medidas de justicia transicional indicando que ellas “deben permanecer vigentes hasta cuando se llegue a ese objetivo”. En suma, la Corte Constitucional “es garante material competente para establecer medidas de carácter preventivo que eviten daños, de seguro muy graves e incluso irreparables, en contra de las víctimas y de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a garantías de no repetición, así como del derecho de rango constitucional a la paz (...)”.

b) Características de la relación entre la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017

La Ley 1448 de 2011 tiene una relación directa con la efectividad del Acto Legislativo 01 de 2017 dado que dicha reforma constitucional dispuso la constitucionalización del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Entre los componentes de las mismas se encuentra la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y otras medidas de reparación integral. La Ley 1448 de 2011 desarrolla de manera concreta tales componentes. Igualmente, el Acto Legislativo 02 de 2017 prevé la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final en cuyo numeral 5.1.3 se prevén medidas de reparación integral.

La Ley 1448 de 2011 “se configura como un instrumento normativo de justicia transicional que se incorpora al Acuerdo Final y a las normas que lo desarrollan en el marco de las ‘Medidas de Reparación Integral’ allí previstas”. Conforme a lo anterior “la relación entre la Ley 1448 de 2011 y los actos legislativos es necesaria toda vez que el término de vigencia previsto para el año 2021, obstaculiza la implementación del punto 5 del Acuerdo de Paz cuyo contenido está reflejado en la Constitución (Actos Legislativos 01 y 02 de 2017), por cuanto con ella se materializa el derecho de reparación integral de las víctimas y son necesarios para la sostenibilidad de la paz, así pues, son marcos jurídicos complementarios

que permiten la configuración de la paz”.

c) El impacto concreto que en los derechos de las víctimas tendría la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

El Acuerdo Final en lo relativo a la reparación se encuentra en una relación directa con la Ley 1448 de 2011 y los tres Decretos Étnicos expedidos en la materia. En caso de acaecer el término de vigencia “sin el relevo en una norma de igual o superior rango de protección, promoción, realización y goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto” tendría varias consecuencias en relación con los derechos de las víctimas.

Primero, la pérdida de componentes estructurales del SIVJNR, en este caso el SNARIV y UARIV impactaría gravemente y de modo significativo “el funcionamiento y eficacia material” del primero. Segundo, se produciría una reducción de los presupuestos normativos, institucionales y presupuestales que aseguran la materialización de los enfoques de género, étnico y territorial en materia de reparación integral. Tercero, implicaría la “pérdida de estructuras normativas e institucionales sectoriales, incluidas entidades encargadas de las temáticas esenciales a la reparación integral a las víctimas del conflicto”. Cuarto, supondría que el SIVJNR “perdería eficacia material para el logro de los objetivos esenciales para los que fue creado, en razón a la necesaria integralidad e interdependencia de sus componentes”.

La llegada del término de pérdida de vigencia daría lugar a una barrera de acceso en materia de participación de las víctimas en el SIVJNR lo que comportaría un impacto muy serio en el actual sistema de participación y representación de las víctimas. Lo indicado supondría afectar las mesas de participación presentes en la mayoría de los municipios del territorio. Es relevante destacar que la Corte encontró -en la sentencia C-080 de 2018- conforme a la Constitución el actual artículo 14 de la Ley 1957 de 2019 y destacó que era una condición de funcionamiento institucional la debida articulación y coordinación entre el SIVJNR y el SNARIV.

Igualmente se afectarían los mecanismos para la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales propias del SNARIV. Ellos son indispensables dado que deben concurrir y complementarse a fin de enfrentar los límites a las capacidades territoriales. En efecto, varios de los procedimientos centrales en el proceso de reparación tienen lugar en

las diferentes entidades territoriales y ello depende, en buena medida, del SNARIV que cuenta a través de la UARIV, con una capacidad institucional significativa.

La pérdida de vigencia se traduciría en la profundización de un déficit de recursos que se dirige a la reparación material de las víctimas a través del SNARIV y, al mismo tiempo, una reducción importante de los recursos que son necesarios para el desarrollo de medidas de reparación simbólica establecidas en los mecanismos de SIVJRN y que imponen la adopción de políticas públicas. En particular en el caso de las medidas de reparación asociadas a la realización de trabajos, obras y actividades exigen, entre otras cosas según lo prevé el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019, de la participación de las víctimas a través de las diferentes instancias del SNARIV. Igualmente, algunas de estas actividades, que se encuentran dentro de las opciones de las sanciones propias, no podrían concretarse en caso de que no se cuente con las correlativas políticas públicas que las soporten.

También se acentuaría la desprotección de las víctimas y las comunidades “en contextos y situaciones de inseguridad y nuevos casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH”. Este resultado no solo implicaría el incumplimiento de los deberes de protección del Estado, sino que, adicionalmente, desincentivaría la participación en el SIVJRN. Igualmente corren un riesgo significativo las actividades relativas a la asistencia sicosocial a víctimas desarrolladas por el Ministerio de Salud. En semejante dirección las políticas que en materia de educación se establecen a favor de las víctimas quedarían desprovistos de fuerza vinculante siendo además relevantes para implementar sanciones propias en la JEP que tengan por objeto la mejoría de la infraestructura educativa. Es también posible que desaparezcan los mecanismos de cumplimiento del auto 116A de 2012 adoptado en desarrollo de la política de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 en relación con la política de vivienda.

Igualmente, la pérdida de vigencia de la disposición acusada tendría efectos negativos en la política de estabilización socioeconómica e implicaría, la “[c]ontracción, desdibujamiento o desaparición de la política de restitución de tierras”. Finalmente supondría una afectación significativa de las comunidades étnicas por su impacto en los decretos étnicos.

20. Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[39]: por intermedio de su representante solicita la exequibilidad de la disposición

demandada.

La delimitación temporal de las medidas para la protección de las víctimas se encuentra comprendida por el margen de configuración a disposición del Congreso de la República teniendo en cuenta no solo las normas constitucionales que reconocen la atribución para expedir las leyes sino también tomando en consideración “la administración eficiente de recursos escasos”. La competencia del Congreso comprende la posibilidad de cambiar, modificar o suprimir las leyes lo que incluye la definición de su vigencia. Como lo reconoció la sentencia C-302 de 1999 la inclusión o exclusión de normas por parte del legislador pueden someterse a un plazo o a una condición.

La competencia para definir la vigencia de la Ley 1448 de 2011 “no se matiza o erosiona por las disposiciones de los Actos legislativo 1 y 2 de 2017, en tanto, contrario a lo que afirman los demandantes, estas promueven la prevalencia del principio democrático en la adopción de políticas dirigidas a la implementación de los acuerdos de paz, y no es entonces mediante la intervención del juez constitucional que puedan reemplazarse los escenarios democráticos de decisión”. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la fijación de límites temporales de las medidas de protección de las víctimas, son compatibles con la Constitución siempre y cuando no se encuentren fundamentados en criterios arbitrarios. Así fue reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-250 de 2012.

La vigencia de diez años de la Ley 1448 de 2011 se apoyó en un debate relativo a la sostenibilidad fiscal. En esa dirección, con ocasión de la discusión en el Congreso “el Gobierno nacional y los parlamentarios estuvieron de acuerdo en consagrar un límite temporal a la vigencia de los beneficios otorgados a las víctimas, en tanto el proyecto original como los textos resultantes de los debates disponían ese límite” existiendo solo una diferencia relacionada con el término de vigencia. De esta discusión constituyen un reflejo las intervenciones en el segundo debate de la Cámara de Representantes y en el cuarto debate que tuvo lugar en el Senado de la República según dan cuenta de ello las Gacetas 116 y 469 de 2011.

La naturaleza temporal de la regulación se evidencia en el hecho de que la propia ley, en el artículo 208, estableció “un mecanismo de evaluación de cumplimiento y ejecución de sus

disposiciones, con el firme propósito de que las instituciones políticas competentes examinen, entre otras cosas, la viabilidad de extender la vigencia de la norma, o prever ajustes". Conforme a ello "antes de que expire la fuerza vinculante de las medidas favorables a las víctimas, el legislador deberá ponderar con suficiente antelación el estado de cosas resultante de la aplicación de la ley, y con fundamento en ello definir lo de su competencia".

En adición a ello, la interpretación del término de vigencia es el resultado de una interpretación aislada suponiendo la "presunta existencia del riesgo de que dicha ley no sea prorrogada". Sin embargo, si se examina de manera integral el artículo 208 puede constatarse que debe desarrollarse un proceso de valoración y seguimiento "en aras de determinar, en ejercicio del principio democrático, sobre su posible continuidad, previa evaluación de las circunstancias sociales, políticas y económicas que le dieron origen".

21. Universidad Libre[40]: los representantes del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho solicitan que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 208 hasta que el Gobierno y el Congreso de la República demuestren después del 10 de junio de 2020 la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas y restitución de tierras.

Expusieron varias posibilidades para entender, en el escenario de la democracia deliberativa, el control de constitucionalidad de la vigencia temporal de la política pública de víctimas y tierras. En primer lugar, declarar la exequibilidad de la norma hasta que el mismo Congreso evalúe si es necesario prorrogar la vigencia temporal de dicha ley. La segunda posibilidad sería declarar la exequibilidad condicionada de la Ley 1448 de 2011 en el entendido que la vigencia temporal de la Ley de Víctimas y Tierras se mantendrá después del 10 de junio de 2021, sea que el Congreso se pronuncie o no, y solo hasta que las instituciones competentes demuestren efectivamente el cumplimiento de la política pública propuesta en dicha ley. La tercera opción es declarar la inexequibilidad del término de vigencia de 10 años establecido en el artículo 208. A su juicio esta última es la alternativa que más tensiones suscita con el sistema de frenos y contrapesos y los límites competenciales entre ramas. Además, establecería como precedente que el legislador no puede fijar límites temporales a las leyes cuando se traten de víctimas y transición constitucional del conflicto. Ello es problemático "pues sacrifica la deliberación pública y

normaliza los estados de anormalidad constitucional cuando lo lógico es que sean medidas temporales”.

22. Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” y Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado[41]: los representantes de las organizaciones solicitan a la Corte (i) declarar la inexequibilidad de la expresión demandada y disponer la vigencia de la Ley de Víctimas durante el término dispuesto para la implementación del Acuerdo Final según el Acto Legislativo 02 de 2017. Igualmente solicitan (ii) exhortar al Congreso de la República a cumplir con el deber de implementar de buena fe el Acuerdo Final de Paz en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, especialmente los compromisos priorizados en los puntos 6.1.9 y 6.1.10.

Comienzan su intervención afirmando que “[l]a continuidad de la Ley 1448 de 2011 es un presupuesto para la efectividad de los derechos de las víctimas”. Por lo tanto, su pérdida de vigencia desconoce la responsabilidad internacional del Estado en materia de reparación de las víctimas, incorporada por el bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, los intervinientes no abogan por una vocación de perpetuidad de la normatividad. En su opinión “debería estar vigente para complementar la política de reparación en el marco de procesos de justicia transicional, y es justamente este escenario el que se extenderá más allá de 2021”. Específicamente respecto de las víctimas de crímenes de Estado, resaltan que acabar, sin fundamento, la labor del Centro Nacional de Memoria Histórica constituiría un retroceso respecto de la política de construcción de memoria histórica en el país.

Sumado a lo expuesto, consideran que la disposición acusada está afectada por una inconstitucionalidad sobreviniente, pues debe responder a lo dispuesto en el Acuerdo Final. En ese escenario las víctimas, el goce efectivo de sus derechos y la reparación integral, son elementos centrales. Tan es así que dicho Acuerdo estableció “como parámetro de interpretación, que la política de reparación, incluida expresamente la Ley 1448 de 2011, es uno de los componentes de este Sistema junto a las Garantías de No Repetición”. En este sentido, consideran que se debería declarar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 durante la misma vigencia del Acuerdo Final.

Finalmente, aseguran que si bien el Congreso es competente para expedir leyes que

desarrollen el Acuerdo Final, “lo cierto es que esta norma tiene en la actualidad el alcance denunciado de suspensión de las obligaciones del Estado en materia de reparación integral”. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para juzgar la inconstitucionalidad de la norma en la actualidad, “más allá de que no se ve la voluntad política del Congreso para implementar las reformas a la Ley 1448 de 2011”.

23. Antonio Sanguino Páez[42], la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento[43] así como el Sindicato de Trabajadores de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas[44] presentaron la intervención vencido el término de fijación en lista.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita (i) declarar inexecutable la expresión demandada y (ii) exhortar al Congreso de la República para que fije un término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017[45].

En la primera parte del escrito se concentró en exponer las bases fundamentales del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR), a saber: i) el reconocimiento de las víctimas como titulares de derecho; ii) que exista verdad plena sobre lo ocurrido; iii) el reconocimiento de responsabilidad de todos los actores del conflicto directos o indirectos; y iv) la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado a través de la implementación de medidas restaurativas del daño causado, y su reparación especialmente orientada a poner fin a situaciones de exclusión social en razón a dicha condición.

Sobre los derechos de las víctimas expone tres premisas a partir de las cuales se debe analizar la disposición acusada: (i) como regla general las víctimas son sujetos de especial protección constitucional; (ii) los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación “constituyen el núcleo de sus derechos en el marco de contextos de justicia transicional y se debe lograr el mayor nivel posible de satisfacción”; y (iii) el reconocimiento de sus derechos tienen fundamento en la Constitución Política y en el Derecho Internacional.

Posteriormente, presenta una explicación del contenido de la Ley 1448 de 2011 y su relación con el Acto Legislativo 01 de 2017, y concluye que si bien dicho acto legislativo “define la necesidad de fortalecer las medidas de reparación a las víctimas, no desarrolla las medidas de indemnización administrativa individual como sí lo hace la Ley 1448 de 2011”. Por lo tanto, operan como sistemas complementarios.

De esta forma, la norma acusada es inconstitucional de manera sobreviniente por dos motivos. Primero, porque “la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 implica el desconocimiento de las garantías legales y del desarrollo del mandato constitucional previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017”. Segundo, porque los instrumentos de restitución de tierras dispuestos en la Ley 1448 de 2011 son un componente del derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado.

De manera especial, resaltó que la pérdida de vigencia de la Ley de Víctimas también podría afectar las medidas contenidas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, relacionadas con la asistencia, la reparación integral y la restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y gitanos del país.

Finalmente, reconociendo que la Ley 1448 de 2011 es un instrumento jurídico de justicia transicional, razón por la cual debe tener un carácter temporal, considera que la fijación del término corresponde al Congreso de la República en tanto órgano de representación política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda presentada en contra de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011. Ello en virtud de lo establecido por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución conforme al cual le corresponde a este Tribunal decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos en contra de las leyes.

B. Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda y, en particular, la posibilidad de controlar la constitucionalidad de disposiciones que prevén el término de vigencia de una ley

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, así como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitan a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Advierten (i) que la acusación no se dirige contra un texto normativo, sino que tiene por objeto cuestionar una situación hipotética y eventual -vacío normativo- vinculada a la inacción del legislador. Según tales intervinientes no es posible conocer, desde este momento, si el Congreso de la República antes del 10 de junio de 2021 dispondrá la prórroga de la Ley 1448 de 2011 o la adopción de un nuevo régimen. Según el argumento presentado (ii) los demandantes pretenden resolver una cuestión particular desconociendo la naturaleza y objeto del proceso de constitucionalidad. En adición a ello, destacan (iii) que el punto de partida de la acusación -de acuerdo con el cual el legislador carece de la posibilidad de definir la vigencia de las normas que aprueba- es muy problemático en tanto afecta el principio democrático y, en el caso de la Ley 1448 de 2011, puede impactar muy seriamente la sostenibilidad fiscal.

3. Para la Corte las solicitudes de inhibición del Gobierno Nacional no son admisibles por las razones que se presentan a continuación.

4. El aparte acusado del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 prevé el término de vigencia de esa ley, estableciéndolo en 10 años desde el momento en que se produjo su promulgación, esto es, hasta el día 10 de junio del año 2021. En ese sentido ha prescrito, de manera anticipada, el momento en el cual dejará de pertenecer al ordenamiento jurídico la mencionada ley.

5. A pesar de que el resultado referido tendrá lugar únicamente al cumplirse el término previsto en la disposición impugnada, es cierto que la regla de vigencia hace parte del actual ordenamiento jurídico y tiene, desde ya, plena vocación para producir efectos. Es por ello que la demanda advierte que la existencia de un plazo de vigencia se opone a la Constitución teniendo en cuenta que las reformas introducidas en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, exigen la ampliación de dicho término. No se trata únicamente de un problema hipotético asociado a los efectos de la inactividad futura del legislador. El asunto

que propone la acusación consiste en definir la concordancia con la Constitución de una norma que prescribe un término de vigencia del régimen legal de protección de las víctimas.

6. Este tribunal ha reconocido su competencia para controlar la constitucionalidad de normas que por disposición legal no han entrado a regir. Ha sostenido que “nada se opone a que una norma que integra válidamente el ordenamiento jurídico, pero respecto de la cual el legislador ha diferido su vigencia, sea susceptible de la acción pública de inconstitucionalidad”[46].

La expresión acusada se encuentra vigente desde el mismo momento en que fue promulgada la Ley 1448 de 2011 y, por ello, no puede considerarse como una hipótesis igual a la de las reglas cuya entrada en vigencia el legislador aplaza. Sin embargo, de modo análogo a lo que ocurre con ese tipo de normas, sus efectos solo se producirán tiempo después -además de ello en ese momento también se agotará su objeto[47]-.

Sin desconocer sus diferencias, pero tomando en cuenta sus similitudes, puede indicarse que si la Corte ha admitido el control constitucional de normas cuya vigencia se encuentra aplazada, debe aceptarse -con mayor razón o a fortiori- el control judicial de reglas que (i) además de encontrarse vigentes (ii) establecen anticipadamente la vigencia de otras. Así las cosas, aunque el contenido prescriptivo de la expresión demandada -consistente en la eliminación de la Ley 1448 de 2011- solo se materializará el día 10 de junio de 2021, puede ya ser objeto de control.

7. La Corte entiende que la regla de pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 puede disiparse si el legislador decide prorrogarla. Igualmente, los efectos advertidos por los demandantes pueden mitigarse en caso de que antes del diez (10) de junio del año 2021 sea adoptada otra regulación por el Congreso. Sin embargo, la actuación del Congreso en esa dirección constituye apenas una contingencia y, en consecuencia, este Tribunal no puede abstenerse de controlar un contenido cierto, a saber: la Ley 1448 de 2011 estará vigente hasta el día 10 de junio de 2021.

8. En adición de lo expuesto y en contra de la tesis según la cual la disposición demandada no produce efectos, debe destacarse que el término de vigencia establecido en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 ha sido empleado por la Corte Constitucional como criterio para

la interpretación de disposiciones vinculadas a la justicia transicional. En esa dirección, la sentencia C-172 de 2017 examinó la constitucionalidad del artículo 1º del Decreto 2247 de 2011, en el que se modificaba de manera permanente la planta de la Procuraduría General de la Nación con el propósito de asumir competencias relacionadas con la restitución de tierras y la atención de víctimas del conflicto. La Corte concluyó que el “carácter permanente” de esos cargos era inconstitucional en atención a la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y, en consecuencia, dispuso reemplazar la expresión declarada inconstitucional por la frase “por 10 años, sin perjuicio de lo que pueda determinar el legislador”[48].

9. Debe la Corte precisar que del contenido del artículo 208 al que se integra la disposición demandada, no se desprende mandato alguno que imponga al legislador la prórroga o extensión de la Ley 1448 de 2011. En efecto, el párrafo primero de ese artículo establece a cargo del Gobierno la presentación de un informe anual detallado sobre el desarrollo, implementación y cumplimiento de la Ley. A su vez, el párrafo segundo dispone que un año antes del vencimiento de la Ley, el Congreso deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

El enunciado del párrafo segundo establece una obligación del Congreso, no de legislar en un determinado sentido, sino de pronunciarse en ejercicio de sus competencias de control político, sobre el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1448 de 2011. Nada de esa disposición permite inferir una obligación legal de prorrogar la ley. A la expresión “deberá pronunciarse” no se adscribe un contenido que prive de eficacia o torne incierta la regla según la cual el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 corresponde a diez años contados desde su promulgación.

10. Ahora bien, las objeciones a la adopción de un pronunciamiento de fondo debido a la afectación del principio democrático y del criterio de sostenibilidad fiscal en caso de que la decisión de la Corte tuviera como efecto la extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, constituyen en verdad razones vinculadas con el fondo del asunto y no, por el contrario, a defectos de la demanda presentada. Sobre ellas la Corte volverá al pronunciarse sobre la acusación.

11. En suma, la Corte encuentra satisfechos los requisitos para adoptar una decisión de fondo. En efecto, la acusación (i) se dirige en contra de un contenido normativo

directamente adscrito a la expresión acusada del artículo 208 conforme al cual la Ley 1448 de 2011 perderá vigencia el día 10 de junio de 2021; (ii) presenta de manera clara los argumentos en los que se funda el cuestionamiento; (iii) la argumentación es además pertinente dado que invoca la violación de disposiciones integradas originalmente a la Carta o incluidas posteriormente en virtud de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017; y (iv) aporta razones específicas que se encaminan a demostrar por qué la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 impacta negativamente la concreción del régimen para la protección de las víctimas. Dado el cumplimiento de los requisitos anteriores la demanda ha suscitado dudas acerca de la constitucionalidad del término de vigencia de la norma acusada y, en consecuencia, el cargo es suficiente.

C. Problema jurídico y método de la decisión

12. Atendiendo el contenido de la demanda, así como las intervenciones presentadas, la Corte debe establecer si la regla que prevé la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el día 10 de junio de 2021, sin establecer fórmula de reemplazo o prórroga alguna, desconoce el «régimen constitucional de protección de las víctimas», el cual se construye a partir de un dilatado cuerpo normativo, que tiene como referente sustantivo y procesal la Ley 1448, pero que se entrelaza con los Actos Legislativos 01 de 2016, 01 y 02 de 2017 así como las leyes 1955 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) y 1957 (Ley Estatutaria de la Jep), entre otras

13. Con el propósito de resolver los anteriores problemas, la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente caracterizará el régimen de protección de las víctimas que se desprende del texto original de la Constitución de 1991 y de algunas de sus más recientes reformas en materia de justicia transicional (Sección D). A continuación, referirá el alcance y características de la Ley 1448 de 2011 precisando las relaciones que tiene con varias de las normas de implementación del Acuerdo Final (Sección E). Seguidamente este Tribunal resolverá el problema jurídico identificado (Sección F). Concluirá presentando algunas consideraciones sobre el alcance y sentido de la decisión (Sección G).

D. El régimen constitucional de protección de las víctimas

14. El planteamiento de los demandantes indica que la regla acusada se opone al régimen constitucional previsto para la protección de las víctimas interpretado a partir de los

contenidos que se desprenden de las reformas constitucionales de la transición, previstas en el Acto legislativo 01 de 2017, que tuvo por objeto la creación del sistema integral de verdad, justicia reparación y no repetición, y el Acto Legislativo 02 de 2017, cuyo propósito consistió en conferir estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final.

15. A efectos de caracterizar los referentes que integran el parámetro de control, la Corte referirá las líneas generales de su precedente respecto de los derechos de las víctimas, estableciendo su relación con las recientes reformas constitucionales en materia de justicia transicional.

17. La jurisprudencia en esta materia tiene, entre otras, las siguientes características: (i) se apoya en normas constitucionales y en disposiciones que integran el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional; (ii) responde a una paulatina definición de los derechos en función de los contextos en los que se tornan relevantes; y (iii) refleja un interés ascendente por concretar los contenidos, titulares y destinatarios de cada uno de los derechos.

18. El reconocimiento de los derechos de las víctimas encuentra fundamento en los artículos 1º, 2º, 15, 21, 229 y 250 de la Constitución[51], así como en normas integradas al bloque de constitucionalidad, tal y como ocurre con los artículos 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos[52]. La Corte ha caracterizado tales derechos, en aproximación que hoy se reitera, indicando que se trata de “un subconjunto dentro de los derechos fundamentales”[53] que “(i) comportan obligaciones para el Estado y los particulares; (ii) tienen un contenido complejo, cuyo conocimiento es esencial, con miras al diseño de las garantías necesarias para su eficacia; (iii) pueden entrar en colisión con otros principios, y en tal caso, su aplicación pasa por ejercicios de ponderación; y (iv) presentan relaciones de interdependencia entre sí (...) y son indivisibles, pues su materialización es una exigencia de la dignidad humana, una condición de su vigencia”[54].

19. Diversos pronunciamientos de esta Corte relacionados con la participación de las víctimas en el proceso penal señalan que el reconocimiento de esa garantía “se encuentra ligado al respeto de la dignidad humana”[55] exigido por el artículo 1º de la Constitución. En efecto, dicho principio impide que “los derechos y bienes jurídicos protegidos por el

derecho penal para promover la convivencia pacífica de personas igualmente libres y responsables, sean reducidos a una tasación económica de su valor”[56]. La protección de las víctimas, a través del reconocimiento de un grupo de derechos que no se limita a la reparación económica, tiene sustento también en el artículo 2º de la Carta en tanto “las autoridades en general, y las judiciales en particular, deben propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de bienes jurídicos de particular importancia para la vida en sociedad”[57]. De otra parte y con fundamento en los artículos 15 y 21, la Corte sostuvo que las víctimas eran titulares de “los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación económica (...) puesto que el proceso penal puede ser la única ocasión para que las víctimas y los perjudicados puedan controvertir versiones sobre los hechos que pueden ser manifiestamente lesivos de estos derechos constitucionales, como cuando durante el proceso penal se hacen afirmaciones que puedan afectar la honra o el buen nombre de las víctimas o perjudicados”[58].

A su vez, aludiendo al artículo 229 que prevé el derecho de acceder a la administración de justicia, la Corte indicó que “puede comprender diversos remedios judiciales diseñados por el legislador, que resulten adecuados para obtener la verdad sobre lo ocurrido, la sanción de los responsables y la reparación material de los daños sufridos”[59]. Igualmente, el reconocimiento amplio de los derechos de las víctimas tiene fundamento en el artículo 250 del cual se desprende que “[l]a Constitución ha trazado como meta para la Fiscalía General el “restablecimiento del derecho”, lo cual representa una protección plena e integral de los derechos de las víctimas y perjudicados”[60]. Por ello además de la reparación “[e]l restablecimiento de sus derechos exige saber la verdad de lo ocurrido, para determinar si es posible volver al estado anterior a la vulneración, así como también que se haga justicia”[61].

20. Si bien la delimitación de los derechos de las víctimas en la jurisprudencia constitucional tuvo un desarrollo inicial con ocasión del control de normas que delimitaban su participación en el proceso penal, la Corte tuvo luego la oportunidad de conceptualizar el alcance de tales derechos teniendo en cuenta los contextos de transición. Las consideraciones siguientes toman nota de dicho desarrollo.

21. El derecho a la verdad ampara la facultad de exigir que se conozca lo sucedido y que se promueva la coincidencia entre la verdad que se desprende del proceso y la verdad

material[62]. Su garantía, que puede tener lugar en escenarios tanto judiciales como no judiciales, implica el conocimiento de “los hechos constitutivos de la violación de sus derechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que esto se produjo, los responsables de los crímenes, los motivos que dieron lugar a su comisión, y el patrón que marcó su realización”[63]. Según la Corte (i) comprende el derecho inalienable a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber[64] y (ii) tiene manifestaciones individuales y colectivas, según se analice desde la perspectiva del interés de los afectados por el hecho victimizante o de la sociedad a conocer lo que ha pasado.

22. El derecho a la justicia, reconocido de forma general como el derecho a que no exista impunidad[65], supone la facultad para acceder a un recurso judicial efectivo con el objeto de que el agresor sea juzgado. En esa dirección tiene como correlato el deber del Estado de investigar y juzgar a los autores del delito garantizando las reglas del debido proceso[66]. Complementariamente ha sostenido este Tribunal que incluye el derecho a que se sancione efectivamente a los responsables.

23. El derecho a la reparación integral tiene por objeto el resarcimiento de los daños causados a las víctimas[67]. Se encuentra integrado por la facultad de exigir medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición. Sobre el particular la jurisprudencia ha señalado que la restitución plena exige “el restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, incluyendo la restitución de las tierras usurpadas o despojadas”[68]. En caso de que ello no sea posible, ha dicho la Corte que “es procedente (...) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado”[69]. Este derecho incluye también la obligación de adoptar medidas de “rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines”[70] de modo que se restablezcan las condiciones físicas y psicológicas de las personas[71]. Este Tribunal sostuvo, también, que existe un derecho a “la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas”[72] adoptando aquellas dirigidas “a proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima”[73]. A su vez el derecho a la no repetición comprende las medidas que tienen por objeto “asegurar que no se repitan los hechos victimizantes”[74].

24. De los tres derechos básicos de las víctimas antes referidos -verdad, justicia y reparación- se desprende un amplio sistema de posiciones y relaciones iusfundamentales. Tal sistema se caracteriza por encontrarse en una relación de conexión e interdependencia[75]. Con esa perspectiva, ha dicho este Tribunal, “el derecho a la reparación como un derecho complejo (...) se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia”[76]. Más recientemente y en esa misma dirección destacó que “la verdad contribuye al adecuado juzgamiento -a través del proceso judicial- de quienes incurrieron en conductas penales, y también aporta -y debe entenderse- en términos de reparación y de no repetición”[77].

25. Teniendo en cuenta los derechos de las víctimas y los deberes que les son correlativos, es posible identificar varias posiciones iusfundamentales que se predicen de quienes hayan sido afectados por un hecho victimizante y que imponen deberes específicos a las autoridades, incluyendo al legislador. Configuran, al ser ensambladas como derechos, el contenido del mandato de protección de las víctimas: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que garanticen adecuadamente la reparación de las víctimas; (iv) un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes; y (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación.

26. Considerando que en el curso de este proceso ha sido destacada la significativa relevancia de la Ley 1448 de 2011 en materia de reparación integral de las víctimas, la Corte se ocupará de precisar el alcance específico de este derecho.

27. La jurisprudencia ha insistido en la vigencia del deber del Estado de asegurar la reparación de las víctimas en contextos de justicia transicional. En efecto, ha dicho que “la reparación es (...) un derecho complejo que tiene un sustrato fundamental, reconocido por

la Constitución, las normas internacionales de derechos humanos, los organismos internacionales y la jurisprudencia”[78]. Ello es así dado que “la reparación se cataloga como un derecho fundamental porque: 1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”[79].

28. La reparación, de acuerdo con varios pronunciamientos de este Tribunal, puede interpretarse en un sentido amplio o restringido. Esa doble acepción fue referida al juzgar algunas disposiciones de la Ley 1448 de 2011, cuestionadas por asimilar la asistencia humanitaria con la reparación y los servicios sociales. La sentencia C-280 de 2013 señaló que una definición genérica de reparación “alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva”, al tiempo que una estricta “corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia”[80].

30. El artículo 150.17 de la Constitución prevé, en su primer inciso, la competencia del Congreso de la República para conceder, por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. Luego de ello prescribe que en caso de que los favorecidos con tal beneficio fueren también eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado tendrá la obligación de cubrir las indemnizaciones que correspondan.

31. El artículo transitorio 66 adicionado por el Acto legislativo 01 de 2012 prescribe, de una parte, que los instrumentos de justicia transicional garantizarán en el mayor nivel posible el derecho de las víctimas a la reparación y, de otra, la obligación de establecer -en cualquier caso- mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

32. La sentencia C-579 de 2013 al ocuparse de una acusación en contra del artículo antes referido, destacó que para garantizar “los derechos humanos de las víctimas” es indispensable, entre otras cosas (i) asegurar la debida diligencia en las investigaciones por graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; (ii)

otorgar asesoría especializada a las víctimas para que puedan ejercer adecuadamente sus derechos; (iii) respetar el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares; y (iv) proteger el derecho a la reparación integral de todos los daños que hayan sufrido. En particular, sobre la obligación de garantizar la reparación integral y apoyándose en varios instrumentos internacionales, indicó que ella “puede ser penal, civil, administrativa o disciplinaria siempre y cuando la víctima tenga un recurso fácilmente accesible, rápido y eficaz”. Igualmente refirió que “puede implicar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción”.

33. Al artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 se adscriben cinco contenidos normativos básicos. Estableció (i) la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que hubieren sufrido daños con ocasión del conflicto. Preciso (ii) que la reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva. Con ese propósito (iii) el Estado se encuentra habilitado para priorizar la distribución de las medidas de reparación teniendo en cuenta el universo de las víctimas. Indicó (iv) que la priorización debe encaminarse a garantizar la igualdad en el acceso, la equidad en la distribución de los recursos disponibles y la preferencia de los sujetos de especial protección. El párrafo establece, a su vez, (v) que en aquellos casos en los cuales se aplique una amnistía, un indulto o se renuncie a la persecución penal no procederán acciones judiciales para la indemnización en contra de quienes se benefician de tales medidas, sin perjuicio de que contribuyan, entre otras cosas, a la reparación de las víctimas.

Por su parte, el artículo 26 prevé que en el caso de los miembros de la fuerza pública que hubieran cometido conductas punibles por causa, con ocasión o en relación con el conflicto no procederá la acción de repetición o el llamamiento en garantía, sin perjuicio del deber que tienen de contribuir, entre otras cosas, a la reparación no monetaria de las víctimas.

34. En la sentencia C-674 de 2017 la Corte indicó que en materia de reparación de víctimas el Acto Legislativo 01 de 2017 introducía algunas restricciones. A su juicio no se habrían fijado “los elementos estructurales o directrices específicas en relación con el sistema de reparación”. A pesar de ello precisó que esa reforma constitucional “parte de un

reconocimiento general del derecho a la reparación integral, de modo que, en principio, los esquemas de atención que se acojan deben atender al objetivo primordial de garantizar los componentes de la reparación, incluyendo los relativos a la restitución, a la compensación, a la rehabilitación, a la satisfacción y a las garantías de no repetición”. Sostuvo la Corte que no existía “[n]ada (...) en la reforma constitucional que permita inferir una inversión general de este principio general”.

35. Previamente la Corte ya había concluido -con ocasión del control constitucional de la Ley 1820 de 2016- que la interpretación conjunta del artículo 18 transitorio con el artículo 150.17 de la Carta exigía reconocer la vigencia de un deber de reparación, incluso para el caso de delitos objeto de amnistía e indulto. Advirtió “que la reparación que debe garantizar el Estado debe ser, tal como se deriva de instrumentos internacionales vinculantes para Colombia y se ha reconocido en la jurisprudencia de este Tribunal, por lo menos integral, adecuada y efectiva”[81]. Según la Corte “[e]sto implica, se insiste, que el derecho a la reparación no se reconduce a la mera pretensión indemnizatoria, pues, como se ha reconocido pacíficamente, la reparación cuenta con diferentes medidas, de restitución, de indemnización, de rehabilitación y de satisfacción, que en cualquier caso deben ser observadas en el marco del proceso de justicia transicional”[82].

36. Más recientemente este Tribunal, al juzgar el proyecto de ley estatutaria que luego sería sancionado como Ley 1957 de 2019, precisó que “[d]ada la realidad de la masiva victimización en Colombia y la necesidad de garantizar la indemnización de todas las víctimas sin discriminación, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó (...) por el programa de reparaciones regulado en la Ley 1448 de 2011, que busca objetivos amplios, más allá de las justas reclamaciones individuales”[83]. Entre ellos se encuentra “el reconocimiento de las víctimas y del daño, el fomento de la confianza institucional y el restablecimiento de la calidad de las víctimas como titulares de derechos (...)”. En adición a lo anterior, destacó que “el Estado tiene la obligación de garantizar los instrumentos para hacer efectivas las otras medidas de reparación, independientemente de si están o no a cargo de los responsables individuales de los hechos, como lo son las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”[84].

37. En suma, la jurisprudencia de este tribunal reconoce un amplio conjunto de derechos a favor de las víctimas, cuyos deberes correlativos imponen, entre otras cosas, la adopción de

normas adecuadas para su garantía, así como la creación de instituciones que asuman la responsabilidad de su cumplimiento. Los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación admiten diversas formas de realización y, en consecuencia, el Congreso dispone de un margen de configuración para hacerlo, siempre y cuando garantice los contenidos básicos a efectos de que las víctimas en general y las del conflicto armado en particular, sean especialmente protegidas.

E. La Ley 1448 de 2011: naturaleza, características y relaciones con la protección de los derechos de las víctimas y el régimen transicional

38. Con el objeto de precisar los extremos del problema constitucional que debe resolverse en esta oportunidad, a continuación (i) se precisarán los principales contenidos y características de la Ley 1448 de 2011. Luego de ello (ii) se describirán las relaciones que dicha ley tiene con normas de implementación del Acuerdo Final

Contenidos y características de la Ley 1448 de 2011

39. La Ley 1448 de 2011 tiene por objeto, según su artículo 1º, establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas a favor de las personas que, de manera individual o colectiva, 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, que hubieran tenido lugar con ocasión del conflicto armado interno. Se trata, advierte desde ahora la Corte, de un importante instrumento normativo para la protección de las víctimas que se articula en la actualidad con la regulación contenida en el Acto legislativo 01 de 2017 y en la Ley Estatutaria 1957 de 2019.

40. En la exposición de motivos que acompañó la presentación del proyecto ante el Congreso de la República, se indicó que tenía por objeto “instituir una política de Estado de asistencia, atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario”[85]. Se sostuvo además que los artículos propuestos eran “el resultado de un amplio consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y la sociedad civil, en aras de lograr un amparo integral de las que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la

justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida”[86]. Advirtió también que únicamente “con la materialización de este objetivo es posible lograr la finalidad última de la justicia transicional en Colombia, como recuperación de los traumas de la violencia sistemática y generalizada: la reconciliación nacional”[87].

41. La Ley 1448 de 2011, conformada por un total de 208 artículos, se encuentra organizada a partir de ocho títulos.

41.1. El primero -Disposiciones generales- se encuentra compuesto por 34 artículos y ordenado en dos capítulos relativos al objeto, ámbito y definición de víctima -arts. 1 al 3- y a los principios generales del régimen arts. 4 al 34. El segundo título -Derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales está integrado- se compone de un total de 12 disposiciones.

41.2. El título tercero -Ayuda humanitaria, atención y asistencia- se encuentra integrado por 22 artículos agrupados en tres capítulos. El primero denominado “Ayuda Humanitaria a las víctimas” -arts. 47 y 48-; el segundo con el nombre “Medidas de asistencia y atención de las víctimas” -arts. 49 al 59-; y el tercer capítulo titulado “De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado” -arts. 60 al 68-.

41.3. El cuarto título de la ley se organiza bajo la denominación “Reparación de las víctimas”. Se compone de 84 artículos integrados en 11 capítulos a saber: Disposiciones generales -arts. 69 y 70-; Disposiciones generales de restitución -art. 71-; Restitución de tierras -arts. 72 al 122- en el que se regula el régimen sustantivo de la restitución, el procedimiento aplicable, el modo de protección de los terceros, la creación y funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la protección de las mujeres en los procesos de restitución; Restitución de vivienda -arts. 123 al 127-; Créditos y pasivos -arts. 128 y 129-; Formación, generación de empleo y carrera administrativa -arts. 130 y 131-; Indemnización por vía administrativa - arts. 132 al 138; Medidas de satisfacción -arts. 139 al 148-; Garantías de No Repetición - arts. 149 al 150-; y Otras medidas de reparación -arts. 151 y 152-.

41.4. El título quinto se denomina “De la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas” y lo conforman 28 artículos ordenados en cinco capítulos. Tales capítulos

corresponden a la “Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas” -art 153-; al “Registro Único de Víctimas” -arts. 154 al 158-; al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas estableciendo que la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas coordina las actuaciones de las entidades en lo referido a la ejecución de la política de atención y reparación -arts. 159 al 174-; al “Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” -arts. 175 y 176-; al Fondo de Reparación para las Víctimas -art. 177-; y al Régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas -arts. 178 al 180-.

41.5. El sexto título -equivocadamente numerado como VII- se ocupa de regular la “Protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas” entre los artículos 189 al 190. Se ocupa de identificar los derechos de los que son titulares, así como la forma de garantizar la reparación integral y el acceso a la justicia, previendo además medidas especiales sobre la atención de los menores de edad víctimas de minas antipersonales. A su vez, el séptimo título -numerado como VIII- regula la “Participación de las víctimas” entre los artículos 192 al 194, estableciendo, por ejemplo, la Mesa de Participación.

41.6. Finalmente, el octavo título -numerado como IX- establece las “Disposiciones Finales”. Se integra por los artículos comprendidos entre el 195 y el 208. Allí se prevé, entre otras cosas, la financiación de medidas de atención y reparación integral de las víctimas, las reglas aplicables a los eventos de inscripción fraudulenta de las víctimas, los mecanismos de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley, al igual que el término de vigencia y de derogatorias.

42. La Ley 1448 de 2011 así como la interpretación que de ella ha efectuado la Corte Constitucional, permite identificar varias de sus características. Primero, refleja un interés de regular integralmente los derechos de las víctimas del conflicto y elevar dicho régimen a una política de Estado. Ello se desprende no solo de lo indicado en la exposición de motivos y de su adopción mediante una ley, sino también de su ordenación sistemática, de la creación de instituciones e instrumentos para su desarrollo y del establecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento para hacerla efectiva. Ha indicado la Corte que se trata de “un trascendental estatuto a través del cual se procura articular un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario (...)”[88].

Segundo, es una regulación material y temporalmente limitada. En efecto, constituye una expresión de justicia transicional (art. 8)[89], delimita el universo de víctimas precisando no solo las condiciones materiales para su reconocimiento -que hayan sufrido daños debido a infracciones del DIH o a violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos (art. 3) o despojadas de sus tierras (art. 75)- sino también definiendo lapsos temporales en los que tales circunstancias ocurrieron (arts. 3º y 75). En adición a ello, su carácter temporal se desprende del hecho de que el artículo 208 acusado prevé un término de vigencia específico para la misma[90].

Tercero, constituye una regulación especial, lo que implica que sus “reglas (...) se superponen y se aplicarán de manera preferente, o según el caso adicional, al contenido de esas normas ordinarias durante su vigencia”. En esa dirección, por ejemplo, su artículo 60 prevé que las normas contenidas en la ley complementan las disposiciones que se encuentran previstas en la Ley 387 de 1997 en materia de desplazamiento, de modo que “las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento continuarán vigentes”. Por ello, al referirse a la norma de derogación tácita prevista en el artículo 208 de la Constitución, la Corte sostuvo que “solo alcanza a aquellas normas que tengan el mismo grado de especialidad que las que integran la nueva ley, pero deja incólumes los preceptos de carácter general que regulan los mismos temas frente a escenarios diferentes a los previstos en su artículo 3 (...)”[91].

Cuarto, se trata de una regulación que toma nota de los referentes constitucionales[92] e internacionales[93] que han definido el alcance de los derechos de las víctimas. En ese sentido establece que entre ellos se encuentran el derecho a la justicia, el derecho a la verdad y el derecho a la reparación integral.

a) El derecho a la justicia es definido en el artículo 24 indicando (i) que se traduce en el deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, la identificación de los responsables y su respectiva sanción (art. 24). A su vez, la ley establece (ii) un catálogo específico de garantías de las víctimas en el curso de los procesos judiciales relacionadas con la información y asesoría, el conocimiento de las actuaciones procesales, algunas particularidades probatorias y los gastos del proceso (arts. 45 al 46).

b) El derecho a la verdad (i) se define como una garantía imprescriptible e inalienable conferida a la víctima, a la familia y a la sociedad a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y al esclarecimiento de su paradero (art. 23). En adición a ello la ley (ii) dispone la creación del Centro de Memoria Histórica cuyo objeto consiste en reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones de que trata el artículo 3° de la ley (arts. 146, 147 y 148)[94].

c) Sobre el derecho a la reparación prescribe que las víctimas deben ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. Establece entonces que la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (art 25). A su vez, prevé la creación de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas atribuyéndole, entre otras funciones, las relativas (i) a la administración del Registro Único de Víctimas, (ii) a la administración de los recursos necesarios y para la indemnización por vía administrativa de que trata dicha ley así como del Fondo para la Reparación de las Víctimas, pagando las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005 (arts. 166 al 168) y (iii) la implementación de un Programa de Reparación Colectiva (arts. 151 y 152).

d) En estrecha relación con la naturaleza integral de la reparación y su calificación como transformadora[95], la ley también le atribuye efecto reparador y complementario a algunas medidas de asistencia consagradas en la ley, que se encaminan a la reparación integral de las víctimas al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Ello se encuentra condicionado a que se trate de acciones añadidas a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, que incluyan criterios de priorización y elementos particulares atendiendo las necesidades específicas de las víctimas. No sustituyen ni compensan las medidas de reparación ni la indemnización administrativa o judicial.

Quinto, como ha tenido oportunidad de señalarlo este Tribunal, la Ley 1448 de 2011 se caracteriza por comprender diversos modos de respuesta a las víctimas y, en esa medida

“contempla la satisfacción de reclamos individuales, pero también de carácter colectivo, pues las víctimas reconocidas por el artículo 3 son tanto los individuos como los grupos o comunidades que comparten una identidad o proyecto de vida común”[96]. En esa dirección, advierte la Corte, “[p]ara garantizar sus derechos a la verdad (...), la justicia (...), la reparación (...) y las garantías de no repetición (...)”, la ley ha previsto la implementación de “un programa masivo de reparaciones con enfoque diferencial” de modo que se garantice tener en consideración “las diferencias entre víctimas al igual que la diferencia de daños sufridos por ellas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”[97].

Las relaciones de la Ley 1448 de 2011 con las normas de implementación del Acuerdo Final

43. Durante el debate constitucional que ha tenido lugar, los demandantes y varios de los intervinientes han sostenido la existencia de una relación significativa entre la Ley 1448 de 2011, algunos contenidos del Acuerdo Final de Paz y disposiciones mediante las cuales se ha pretendido implementarlo.

44. Un primer grupo de vínculos pueden calificarse como explícitos en tanto existe una remisión directa a la Ley 1448 de 2011 con el propósito, o bien de adoptar una reforma legislativa o de establecer el régimen jurídico aplicable a una determinada situación.

44.1. El Acuerdo Final remite en dos lugares a la Ley 1448 de 2011. De una parte, en el calendario de implementación acelerada (6.1.10) al establecer el “Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016”. Allí se refiere a la modificación de esa ley, teniendo en cuenta para ello lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas” que contempló el proceso de “[a]decuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas”[98]; el principio de universalidad y la conformidad a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos. De otra parte, en el proyecto de “Ley de amnistía” contenido en el Acuerdo los artículos 40 y 41 relacionados con los efectos de la amnistía y la renuncia a la persecución penal, señalan que a pesar de

que una y otra extingue la acción y la sanción penal, la acción de indemnización de perjuicios derivada de la conducta punible, y la responsabilidad derivada de la acción de repetición, ello no afecta el deber del Estado de satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral en concordancia con la Ley 1448 de 2011.

44.2. La Ley 1820 de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones” reproduce, en sus artículos 41 y 42, los contenidos normativos de los artículos 40 y 41 de la propuesta de Ley de Amnistía contenida en el Acuerdo Final. En esa reproducción remiten a la Ley 1448 de 2011 al prescribir que la amnistía o la renuncia a la persecución penal no afecta, en modo alguno, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de forma concordante con lo que ella dispone.

44.3. El artículo 41 de la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz” prevé nuevamente, al regular los efectos de la amnistía, que su otorgamiento no implica desconocer el deber de reparación del Estado de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y, adicionalmente, en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

44.4. El Decreto 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, refiere en varias de sus disposiciones a Ley 1448 de 2011. En los artículos 4 y 5 indica que serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito total o parcialmente quienes, entre otras cosas, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. El artículo 28 condiciona la toma de decisiones en algunos procesos regulados en ese decreto a que se adopten primero las determinaciones en el proceso de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011, y los Decretos Ley 4633 y 4634 de 2011. Los artículos 56 y 57 regulan la acumulación procesal y la suspensión de algunos procedimientos estableciendo que ello será sin perjuicio de lo que establece el artículo 95 de la referida ley.

44.5. La Ley 1830 de 2017 “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley

5ª de 1992” acogió una disposición en cuyo párrafo indicó que el Presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas -prevista en la Ley 1448 de 2011- será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

44.6. Ley 1876 de 2018 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones” establece en su artículo 3 que uno de los principios para su interpretación es el enfoque diferencial. Establece que las personas tienen características particulares en razón de su edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición especial, como es el caso de la condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011. A su vez el artículo 28 define como criterios de priorización de los subsidios a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria la condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.

44.7. El Decreto 671 de 2017 “por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones” reformó el artículo 190 de dicha ley estableciendo que (i) todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de esa ley; (ii) los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal; (iii) la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) una vez cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley; y (v) para efectos de la certificación de la desvinculación en los casos de acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley, la lista recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz, -que podrá ser entregada por los miembros del grupo o por un organismo nacional o internacional- tendrá efectos equivalentes a los de la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) y permitirá a los menores acceder a los programas que se acuerden.

44.8. El Decreto 891 de 2017 adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final. Previó una adición del artículo 190 prescribiendo que cuando en el curso de la desvinculación de menores de edad que tenga lugar en desarrollo del Acuerdo Final el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar compruebe su mayoría de edad, es posible que permanezcan en los lugares transitorios de acogida hasta que se vinculen a la oferta institucional dispuesta, de conformidad con el Programa Camino Diferencial de Vida.

44.9. El Decreto 589 de 2017 “por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” establece en su artículo 5 que a dicha Unidad le corresponde, de una parte, garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas, en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados y, de otra, promover la coordinación interinstitucional para la orientación y la atención psicosocial a los familiares de las personas desaparecidas. Señala que ello no afectará las competencias de la Unidad de Víctimas previstas en el literal i) del artículo 139 de la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 135 de la misma ley.

44.10. El artículo 282 de la Ley 1955 de 2019 prevé que los recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC-EP en los términos del artículo 2o del Decreto-ley 903 de 2017, tendrán como destinación el Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia al que se refiere la Ley 1448 de 2011, a excepción de los predios rurales de los que trata el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. A su vez, el párrafo de esa disposición prescribe que los recursos líquidos que ingresen al Fondo de Reparación para las Víctimas en cumplimiento de este artículo serán destinados a la reparación colectiva administrativa de las víctimas según lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

45. Un segundo grupo de vínculos pueden calificarse como implícitos y comprenden aquellos casos en los que la relación se desprende, no de un llamado directo a la ley 1448 de 2011 sino de la referencia a una institución o categoría que es objeto de regulación en la referida ley.

45.1. El artículo 14 de la Ley 1957 de 2019 ya mencionada, establece que, con el propósito de garantizar la participación efectiva de las víctimas, la Jurisdicción Especial para la Paz contará con una dependencia adscrita a la Secretaría Ejecutiva, encargada de garantizar la participación de las víctimas y su representación especial ante las instancias de la Jurisdicción, de manera individual o colectiva. Para ello prevé que tal dependencia podrá establecer convenios o alianzas con las entidades del Ministerio Público y la Unidad para las Víctimas para efectos de una acción coordinada de participación, defensoría pública, atención y reparación a víctimas. En esa medida es claro que la referida ley tiene como referente a la Ley 1448 de 2011 en la que se encuentra regulada la referida Unidad.

45.2. El Decreto 902 de 2017 remite a la Unidad de Restitución de Tierras en su artículo 8 al establecer que la Agencia Nacional de Tierras no autorizará la transferencia del derecho de dominio del sujeto de acceso a tierra, hasta tanto verifique con la Unidad Nacional de Restitución de Tierras -Unidad Administrativa creada en la Ley 1448 de 2011- si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva respecto del predio.

45.3. De conformidad con lo expuesto la remisión a la Ley 1448 de 2011 tiene por objeto (i) identificar las normas cuya modificación se acordó a efectos de implementar el Acuerdo Final (numeral 6.1.10 del Acuerdo Final); (ii) definir el régimen de reparación aplicable cuando por efecto del otorgamiento de los beneficios conferidos a quienes participan en el conflicto, ellos son liberados de la obligación de reparar a las víctimas (Ley 1820 arts. 41 y 42 y Ley 1957 art. 41); (iii) emplear una definición a fin de delimitar el ámbito de aplicación o forma de interpretar de las diferentes regulaciones o hacer posible una forma de participación de las víctimas (Ley 1876 de 2018 art. 3 y 28, Ley 1830 de 2017 y Decreto 902 de 2017 arts. 4 y 5); (iv) sujetar la aplicación de un régimen legal a que se cumplan las condiciones o se agote el procedimiento previsto en el otro (Decreto 902 de 2017 arts. 28, 56 y 57); (v) establecer el objeto de reforma de la propia Ley 1448 de 2011 (Decretos 671 de 2017 y 891 de 2017); y (vi) distribuir competencias entre diferentes autoridades estatales (Decreto 589 de 2017 art. 5, Ley 1957 de 2019, art. 14 y Decreto 902 de 2017 art. 8)

46. Las consideraciones precedentes evidencian que la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el proceso de implementación del Acuerdo Final y constituye un componente de reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Es evidente su

conexión no solo con el texto de dicho Acuerdo en tanto en el punto 6.1.10 se presupone la vigencia de la Ley 1448 de 2011, así como su fortalecimiento participativo según lo establece el punto 5.1.3.7. del Acuerdo, sino también con múltiples disposiciones que han tenido por objeto su ejecución. Se integra de manera significativa, tal y como lo pone de presente el análisis realizado, con diferentes facetas o dimensiones de las normas que han sido adoptadas por el Congreso o por el Presidente de la República, a fin de materializar la política de Estado en la que se erigió el referido Acuerdo Final en virtud de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017.

F. El término de vigencia limitada de la Ley 1448 de 2011 desconoce el deber constitucional de consagrar un régimen especial de protección de las víctimas, en un contexto transicional reconocido directamente por la Carta Política

47. La definición del término de vigencia de una ley, como ocurre también con la decisión de derogarla, corresponde a una competencia de la que es titular el legislador. Ha indicado la Corte en consideraciones relativas a las reglas sobre pérdida de vigencia que “el Legislador posee una amplia facultad para derogar las normas vigentes, siempre que lo haga dentro del marco de los principios constitucionales”[99]. Según este Tribunal “[l]as normas derogatorias poseen un efecto normativo pues, al excluir un mandato del ordenamiento jurídico, se genera una transformación del sistema”[100] lo que, a su juicio “justifica el control de constitucionalidad”[101]. En ejercicio del mismo “la Corporación está habilitada para verificar si se cumplió el trámite legislativo, si se respetó el principio de unidad de materia, y finalmente, si la desaparición de la norma derogada crea un vacío que impide la eficacia de los mandatos constitucionales”[102]. En otra oportunidad destacó que la derogatoria “no puede hacerse de manera arbitraria, pues excepcionalmente existen razones constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos”[103]. En todo caso y sin perjuicio de la existencia de tales límites, la Corte sostuvo “que la decisión legislativa que deroga una ley preexistente es, por regla general, un acto soberano del Congreso, que en cuanto tal no puede ser cuestionado en sí mismo, salvo en cuanto ello genere infracción de un precepto superior específico, o en su caso, de una norma aceptada como parte integrante del bloque de constitucionalidad”[104].

48. La regla que prevé la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 debe ser examinada a

partir de los límites constitucionales descritos en esta providencia -Sección D. Fundamentos 16 al 37-. Esos límites se originan en la existencia de un deber jurídico que se desprende de la Constitución y de normas integradas al bloque de constitucionalidad y que impone al Estado la obligación de prever un régimen de protección especial para las víctimas. Dicho deber se acentúa cuando, como ocurre según el texto vigente de la Constitución, se ha reconocido la existencia de un régimen de transición para hacer frente al conflicto armado.

49. La jurisprudencia ha reconocido explícitamente, con ocasión del examen de constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 1448 de 2011, que del artículo 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos se desprende un mandato que impone la existencia de un régimen especial de protección a las víctimas. En efecto, refiriéndose a la citada ley señaló “que la expedición de una norma con estos objetivos y contenidos sería además expresión del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato general contenido en varios importantes tratados internacionales que imponen a los países suscriptores la obligación de adoptar las medidas de carácter legislativo o de otro tipo que resulten necesarias para garantizar a sus ciudadanos el pleno goce y protección de los derechos reconocidos por esos mismos instrumentos (...)”[105]. Según la Corte, ello es así dado que “sin lugar a dudas, la crítica situación que hace décadas viven en Colombia las llamadas víctimas del conflicto armado interno configura un escenario de masiva violación de tales derechos a grandes sectores de la población, muy distante de su pleno cumplimiento, que por lo tanto amerita y reclama intervención por parte del Estado”[106].

50. Como ha quedado señalado en esta providencia, el amplio y decidido reconocimiento de los derechos de las víctimas permite identificar un haz de posiciones y relaciones iusfundamentales que asignan al Estado la obligación de que, a través de los procedimientos constitucionales, adopte normas (i) que regulen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) que impongan a quienes causen un daño la obligación de reparar y, subsidiariamente y de manera excepcional, a que el Estado asuma dicha obligación; y (iv) que establezcan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la

búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes. Como se indicó anteriormente, al ser ensamblados tales exigencias, conforman el contenido del mandato de protección de las víctimas.

51. La existencia de este mandato, como la propia Corte Constitucional lo ha dicho[107], se edifica a partir de la obligación internacional establecida en el artículo 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos -integrada al bloque de constitucionalidad- en virtud de la cual los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en dicha Convención[108]. Es por eso que la Corte ha sostenido que “la efectividad de los derechos exige no solo su reconocimiento, sino también la configuración de mecanismos que impidan su violación o dispongan su restablecimiento cuando esta ya se ha producido (...)”[109]. Conforme a ello, si en la protección de las víctimas se encuentran en juego los derechos fundamentales el Estado tiene la obligación de adoptar reglas que aseguren su vigencia. Se trata de un límite que si bien no anula el margen de apreciación del Estado para valorar la forma en que debe cumplir la obligación, sí le impone un requerimiento específico: el de aprobar y conservar normas que protejan de manera efectiva los derechos de las víctimas[110].

53. El deber de adoptar normas que protejan de manera efectiva a las víctimas del conflicto no anula las competencias de las autoridades y, en particular del legislador para diseñar el régimen correspondiente, crear las instituciones responsables a fin de asegurar su efectividad, realizar las apropiaciones presupuestales que puedan requerirse y, en ese contexto, definir el modo de armonizar las dimensiones de los derechos. Es por ello que este Tribunal, luego de haber advertido la existencia de un deber de adoptar normas que protejan tales derechos, indicó “que el contenido específico de las normas con las que el legislador pretenda afrontar este problema y garantizar los referidos derechos puede en principio ser decidido autónomamente por éste, salvo en caso de existir razones o parámetros específicos de carácter constitucional”[112].

54. La suscripción del Acuerdo Final y las sucesivas reformas constitucionales que tuvieron lugar, en particular la adoptada en el Acto Legislativo 01 de 2017, complementan el fundamento del deber que impone la vigencia de un régimen especial de protección para las víctimas del conflicto. En esa dirección, tal y como tuvo oportunidad de indicarse -

Sección D. Fundamentos 33 al 36- el referido Acto Legislativo reitera en varias de sus disposiciones la existencia de un deber especial de garantizar y respetar los derechos de las víctimas. La sentencia C-674 de 2017, al caracterizar el régimen de protección de las víctimas, en particular en lo relativo a la reparación, explicó:

“Con respecto al sistema de reparación a las víctimas, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la reparación a las víctimas constituye uno de los pilares básicos del sistema transicional, y que, como consecuencia de ello, existe una obligación autónoma del sistema de asegurarla, y que además todos los componentes del sistema se estructuran en función de este objetivo, y que, por ello, los beneficios penales otorgados en el componente de justicia se encuentran condicionados a que el victimario proporcione una contribución efectiva a tal reparación.

5.3.2.5.1. Así, en primer lugar, el artículo transitorio 1 establece que “el sistema integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos (...) [y] del principio de los de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (...) uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas (...) los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no puede entenderse de manera aislada”.

5.3.2.5.2. La materialización de esta directriz se efectúa a través tres mecanismos fundamentales: (i) por un lado, se establece el deber autónomo del Estado de reparar a las víctimas, tal como se dispone en el artículo transitorio 18 al determinar que “el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado”; según este mismo artículo, esta debe ser integral, adecuada, diferenciada, efectiva, consistente con el universo de víctimas, equitativa en función de la cantidad de recursos disponibles, y con prelación para los sujetos de especial protección constitucional; (ii) asimismo, al existir una interconexión entre los distintos componentes del sistema transicional, los incentivos punitivos se

encuentran condicionados, entre otras cosas, a la reparación a las víctimas (...); (iii) y en tercer lugar, la reparación se materializa incorporando a las penas un componente restaurativo que se debe estructurar en función de las víctimas del conflicto (...)."

Para la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un fundamento inequívoco de la obligación constitucional de garantizar la existencia de un régimen de protección de las víctimas que, del modo en que lo juzguen adecuado las autoridades competentes, armonice todos los intereses en juego. Ese régimen, según lo que se desprende del pronunciamiento de la Corte, requiere la vigencia de normas legales especiales que hagan posible al Estado cumplir su deber autónomo de reparar a las víctimas. Concorre en el mismo sentido el artículo transitorio 66, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2012, en el que se prevé (i) que los instrumentos de justicia transicional garantizarán en el mayor nivel posible el derecho de las víctimas a la reparación y (ii) la obligación de establecer mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

55. La Corte ha constatado que, de producirse la desaparición de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de reemplazo, graves consecuencias podrían sobrevenir para los derechos de las víctimas. Entre ellas se encuentran (i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto legislativo 01 de 2017; (ii) la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación; (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; (iv) una negativa incidencia en la búsqueda de la verdad debido a la desaparición del Centro de Memoria Histórica; (v) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral y aquellas que se relacionan con la denominada reparación transformadora; y (vi) la afectación de las instancias y procedimientos de participación de las víctimas, así como el sistema de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución de la política de atención.

56. Es necesario destacar, en adición a lo anterior, que los instrumentos de la Ley 1448 de 2011 -tal y como fue sugerido desde la presentación del proyecto de ley ante el Congreso[113] y se ha constatado en la práctica decisonal de la Sala de Seguimiento al

cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004[114]- constituyen mecanismos fundamentales en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la referida providencia. En consecuencia, insiste la Sala, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011, sin fórmula de reemplazo alguna, afectaría la corrección de las fallas estructurales que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el año 2004.

57. Los efectos mencionados comportan un menoscabo significativo y evidente del deber de garantía y respeto de los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. La infracción de dicha obligación debido a la regla de pérdida de vigencia sin fórmula de prórroga o reemplazo de la Ley 1448 de 2011, resulta incompatible con la Carta Política y los instrumentos internacionales que se integran al bloque de constitucionalidad.

A juicio de la Corte la norma demandada tiene la aptitud de desarticular grave y significativamente el sistema de protección de los derechos de las víctimas construido a partir del conjunto normativo que ha quedado descrito en esta providencia dado (i) el contexto transicional en el que se inscribe el Acuerdo Final como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (ii) la remisión que este realiza explícitamente a la Ley 1448 de 2011 como punto de partida del sistema de protección de víctimas; y (iii) las deficiencias en la garantía de los derechos de las víctimas según la evidencia actual disponible. Ello impone concluir que el artículo 208, al prever la extinción de la Ley 1448 de 2011 desconoce los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

58. En atención a que la Ley 1448 de 2011 por expresa disposición del Congreso y el Gobierno Nacional se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, la regla que prevé su pérdida de vigencia se opone a las normas que con vocación temporalmente extendida han remitido a dicha ley. Además, los actos legislativos que desarrollan e implementan el Acuerdo Final, reenvían a dicha legislación como elemento fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas, de modo que el término de vigencia establecido en el artículo bajo examen desconoce el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 que estableció como política de Estado el Acuerdo Final. En esa dirección, la sentencia C-630 de 2017 dispuso que los contenidos del Acuerdo Final

constituyen referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y, en consecuencia, los derechos de las víctimas imponen a los órganos y autoridades del Estado su cumplimiento de buena fe, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad[115].

59. En suma, la declaratoria de inconstitucionalidad que adoptará la Corte en esta oportunidad tiene como premisa el hecho de que la Ley 1448 de 2011, a pesar del contexto constitucional en el que se inscribe, no ha previsto fórmula de prórroga o reemplazo en caso de que llegue el día en que se ha previsto la expiración de su vigencia. Se ha constatado que, desde una perspectiva constitucional y en particular atendiendo el deber de protección de las víctimas, no es admisible que se encuentre fijado normativamente un término de vigencia que no responda adecuadamente a las exigencias adscritas a las normas constitucionales relevantes.

G. Consideraciones finales y decisiones por adoptar

60. Constatada la inconstitucionalidad de la expresión acusada la Corte debe precisar algunos aspectos adicionales acerca del sentido de su decisión. Con tal propósito se ocupará de analizar dos objeciones que podrían dirigirse en contra de esa conclusión y, posteriormente, determinará el tipo de decisión que debe adoptar en esta oportunidad.

61. En el curso del proceso varias intervenciones oficiales señalaron que la exequibilidad del término de vigencia previsto en la Ley 1448 de 2011, se justificaba no solo en la muy amplia competencia del Congreso en esta materia, sino también en razones de sostenibilidad fiscal. Según el sentido de tales argumentos, el legislador dispone de un amplio margen de configuración para adoptar o no un régimen de protección a las víctimas, para definir sus contenidos, para realizar las apropiaciones presupuestales del caso y para definir la vigencia del mismo. Conforme a ello, declarar la inconstitucionalidad de la expresión acusada afectaría dicha libertad puesto que no solo impondría un específico término de vigencia contrario a lo definido por el Congreso, sino que, al mismo tiempo, estaría estableciendo un modelo particular de legislación expedida hace más de ocho años.

62. Adicionalmente, extender la vigencia de la Ley 1448 de 2011 podría afectar el criterio

de sostenibilidad fiscal reconocido en el artículo 334 de la Carta, dado que la aplicación de esta ley requiere destinar recursos públicos significativos a efectos de financiar las acciones, entidades y prestaciones reconocidas en ella. Conforme a tal premisa la inexequibilidad desconocería que una de las razones para fijar el término de vigencia de la ley consistió, precisamente, en la dimensión de las apropiaciones que debían realizarse.

63. La Corte es consciente de la importancia y seriedad de tales objeciones. Ellas, sin embargo, no son suficientes para evitar la declaración de inconstitucionalidad de la expresión demandada, aunque si resultan relevantes para precisar el alcance y sentido de la presente sentencia.

64. No es suficiente el argumento vinculado a la libertad de configuración para evitar la declaratoria de inconstitucionalidad dado que, como ha quedado expuesto, el margen de acción del legislador en relación con la protección de las víctimas del conflicto está limitado, de una parte, por el deber constitucional de adoptar un régimen en esta materia y, de otra, por la obligación de asegurar contenidos básicos del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Como lo ha señalado este Tribunal, el Congreso cuenta con diferentes alternativas de regulación y bajo la condición de asegurar dichos contenidos, está habilitado para optar entre diversas estrategias.

65. Tampoco es suficiente para evitar la declaratoria de inconstitucionalidad, el argumento fundado en la sostenibilidad fiscal. Recientemente la sentencia C-110 de 2019 reiteró, con apoyo en la interpretación que del Acto Legislativo 03 de 2011 -modificatorio del artículo 334 de la Carta[116]- realizó la sentencia C-288 de 2012 (i) que el criterio de la sostenibilidad fiscal “está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”[117]. Según la Corte ello impone (ii) una “evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen”. Igualmente advirtió que la reforma (iii) no impacta la definición de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho de modo que el “núcleo dogmático de la Constitución, descrito principalmente en los artículos 1º y 2º C.P., mantiene su vigencia y eficacia como criterio ordenador e identitario del Estado”.

En adición a ello la sentencia C-110 de 2019 reiteró que la sostenibilidad fiscal tiene un carácter exclusivamente instrumental y, por ello, (iv) “no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho”[118]; (v) debe comprenderse “como una previsión, adjetiva si se quiere, que viene a integrar las diversas herramientas, procedimientos y estrategias contenidos en la Constitución y dirigidos a la satisfacción de los fines del Estado”[119]; y (vi) no puede “ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado”[120]. También señaló que (vii) debe ser comprendida “conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos”[121], encontrándose su aplicación limitada por las cláusulas de intangibilidad de los derechos fundamentales y del gasto público social.

66. Debido a que la Ley 1448 de 2011, considerando el contexto actual, constituye un instrumento necesario para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las víctimas, no puede oponerse el argumento de la sostenibilidad. Ello desconocería los límites que la aplicación de dicho criterio tiene desde el punto de vista constitucional

67. En apoyo inequívoco de esta conclusión se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-753 de 2013. En esa oportunidad la Corte juzgó la validez de algunas expresiones de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4634 de 2011 y el Decreto 4635 de 2011 que establecían la sostenibilidad y estabilidad fiscal como referentes para la aplicación de algunas medidas de protección de las víctimas, incluyendo la indemnización administrativa. Sostuvo la Corte, que dicha sostenibilidad debía considerarse como “un criterio de orientación de las ramas del poder público que se instituye como herramienta para racionalizar el gasto y garantizar el efectivo cumplimiento de los fines Estatales”. Afirmó que contenía “un límite explícito en el propio texto constitucional de acuerdo con el cual, de ninguna manera este podrá invocarse para afectar, o bien menoscabar, restringir o negar el alcance y protección de los derechos fundamentales”. Concluyó que “al ser los derechos a la reparación de las víctimas de carácter fundamental, también en estos casos se aplica la cláusula que prohíbe su afectación, limitación o negación por razones de sostenibilidad fiscal”[122].

69. La decisión de la Corte suscita la cuestión relativa al tiempo durante el cual es exigible que exista un régimen especial de protección de víctimas. Se trata, naturalmente, de un asunto que no admite respuestas del todo o nada. De hecho, la adopción de una pauta única suscitaría tensiones muy intensas con las competencias del legislador a quien le corresponde, *prima facie*, definir la vigencia de las leyes. En todo caso y sin que esto suponga cerrar la posibilidad de realizar valoraciones adicionales, este tribunal encuentra que, en general, los regímenes para la protección de las víctimas deben permanecer vigentes (i) hasta tanto se cumplan los propósitos que justifican su expedición o, en cualquier caso, (ii) durante el tiempo que la Constitución hubiere establecido. (iii) El legislador mantiene su competencia de regulación de la materia, respetando en todo caso criterios de no regresividad. Se trata de dos pautas objetivas que toman en serio el carácter especial de la transición, el tipo de derechos que se encuentran en juego y las atribuciones del constituyente para establecer reglas particulares al respecto.

70. El artículo 2º Acto Legislativo 02 de 2017 previó que la reforma transicional que en él se reconoce rige hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, esto es, hasta el día 7 de agosto de 2030. Dicho momento constituye un referente constitucional inevitable a efectos de establecer el tiempo mínimo de vigencia del régimen especial de protección para las víctimas y, en consecuencia, como mínimo hasta ese momento se encuentra constitucionalmente ordenada.

70.1. Teniendo en cuenta lo anterior y a fin de optimizar la competencia del legislador, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” pero diferirá los efectos de tal determinación hasta el día 10 de junio de 2021. En ese sentido, durante este tiempo el legislador podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales se encuentran prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad[123], guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado. En ese sentido la Corte lo exhortará a que proceda en esa dirección.

70.2. Con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de las víctimas y la vigencia

del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte dispondrá que en caso de que el legislador no adopte algunas de las determinaciones antes referidas, se integrará al texto del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030”. Cabe precisar que en el evento de que la integración así definida se produzca, el legislador no perderá su competencia para introducir las variaciones o modificaciones que estime del caso, siendo posible, en esa dirección, que expida un nuevo régimen, orientado a satisfacer de mejor manera los derechos de las víctimas.

La no regresividad se signa entre otras razones, en que el Acto Legislativo 01 de 2017 estipuló en el parágrafo del artículo 1º del artículo 12 transitorio que las normas que regirán la Jurisdicción Especial de Paz han de satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como también “(...) deberán garantizar los principios de tratamiento penal especial condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas, centralidad de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de derechos y enfoque diferencial y de género”. De lo contrario, esto es, si el Estado desmejora la reparación en favor de las víctimas, la renuncia que éste efectúa a la aplicación ordinaria del poder punitivo, en el marco de una justicia transicional, perdería sentido. Se trataría, en otra dirección, de una renuncia que no se justifica en la necesidad de darles una respuesta efectiva a las víctimas ante atrocidades masivas. Por ende, si el tratamiento penal especial está condicionado a la garantía de los derechos de las víctimas y el Estado asumió una serie de obligaciones para el efecto, no puede una vez implementado un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, desmejorar el grado de protección al que hasta este momento se ha llegado con la Ley 1448 de 2011 y los demás decretos.

71. El tercer inciso del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 prevé que la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que conforman unidad normativa con aquellas que declara inconstitucionales. Uno de los eventos en los que se considera procedente integrar la unidad normativa es aquel en el cual “el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad”[124]. Según la Corte “[p]ara que proceda la integración normativa en esta última hipótesis es preciso que concurren dos circunstancias: (a) que la disposición demandada tenga estrecha relación con los preceptos que no fueron cuestionados y que conformarían la unidad normativa; y (b)

que las normas no acusadas parezcan inconstitucionales”[125].

72. La Sala Plena estima que en este caso se cumplen las condiciones mínimas para integrar la unidad normativa con la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenidas en el artículo 194 del Decreto 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”; en el artículo 123 del Decreto 4634 de 2011 “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”; y en el artículo 156 del Decreto 4635 de 2011 “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

72.1. Los tres decretos ley mencionados fueron expedidos por el Presidente en ejercicio de las facultades conferidas por el Congreso en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, a fin de que regulara mediante decretos con fuerza de ley, los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a las comunidades referidas. Dichos decretos se promulgaron el 9 de diciembre del año 2011 y en los artículos referidos prevén una disposición de vigencia equivalente según la cual regirán a partir de su promulgación, tendrán una vigencia de 10 años y derogan todas las disposiciones que le sean contrarias. La estrecha conexión de tales disposiciones con la expresión demandada del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 es evidente. Primero, los referidos decretos fueron adoptados a partir de una habilitación extraordinaria contenida en dicha ley. Segundo, se trata de disposiciones que tienen por objeto la asistencia, la atención, la reparación integral y la restitución de las comunidades. Tercero, el artículo 2º de la Ley 1448 de 2011 prevé que las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos y serán consultadas de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de dicha ley.

72.2. Es además claro que las expresiones integradas desconocen, del mismo modo en que lo hace la expresión demandada del artículo 208, las normas constitucionales que reconocen y amparan los derechos de las víctimas. En esa medida y con el objeto de garantizar la supremacía de la Constitución, la decisión adoptada en la presente oportunidad cobijará la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenida en los

artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS y en los términos y condiciones indicados en el numeral segundo de la parte resolutive, de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.

Segundo.- EXHORTAR al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos.

De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 70[126] de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO

INTERVENCIONES AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante Auto 446 de 2019, la Sala Plena de esta Corporación convocó a audiencia pública en el trámite de la referencia, diligencia que se llevó a cabo el 10 de octubre de 2019. Lo anterior, con el objetivo de precisar la relevancia constitucional del asunto sometido a su consideración, identificar los efectos de cualquier decisión y contribuir a la participación de quienes por su responsabilidad o por su conocimiento tenían un interés especial en el proceso.

La audiencia se estructuró a partir de los siguientes tres ejes temáticos: i) la relación entre los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017, la sentencia C-630 de 2017 y el control constitucional del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011; ii) análisis de los principales avances y obstáculos en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 así como los efectos que tendría su pérdida de vigencia; y iii) identificación de los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y de la ampliación de su vigencia, así como de las iniciativas para su reforma. A continuación, se presentan los principales argumentos de cada uno de los intervinientes, precisando que se trata de una síntesis que ha tomado nota de las intervenciones orales así como los escritos presentados posteriormente.

Eje temático 1: relación entre los Actos Legislativos 1 y 2 de 2017, la sentencia C-630 de 2017 y el control constitucional del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011

1. Juan Fernando Cristo – demandante

De acuerdo con la sentencia C-630 de 2017, el Acto Legislativo 02 de 2017 introdujo al orden constitucional una política de Estado que obliga a las autoridades nacionales a implementar de buena fe las normas necesarias para el cumplimiento del Acuerdo Final. En virtud de la misma se impuso al legislador el mandato de avanzar progresivamente en el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas y, correlativamente, se estableció una prohibición de retroceso en esta materia.

Los derechos de las víctimas están en el núcleo del Acuerdo Final. A partir del punto quinto

se construyó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Su diseño es integral, pues para su funcionamiento requiere la articulación de instituciones, medidas y normas que constituyen un todo indisoluble para la protección de las víctimas. Este sistema tiene rango constitucional por virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017.

La extinción de la Ley 1448 de 2011 significaría un grave retroceso en la realización de los derechos de las víctimas, quebrantaría la estructura constitucional diseñada para la implementación del Acuerdo y, adicionalmente, comportaría una regresión frente a los avances alcanzados en el marco del estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

La Ley 1448 de 2011 es el principal instrumento legal del ordenamiento nacional que recoge el contenido del punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final, pues cuenta con un sistema completo para la identificación, atención, restitución y reparación de las víctimas del conflicto. Los artículos 12 y 41 de la Ley Estatutaria de la JEP remiten a la ley de víctimas con miras a garantizar su participación y reparación integral. Esto demuestra que la Ley 1448 de 2011 es necesaria para la materialización de los cometidos del Acuerdo.

La prórroga de la ley de víctimas conforme al plazo fijado para la implementación del Acuerdo resulta necesaria para evitar la incertidumbre en la política pública de atención a las víctimas. La garantía de los derechos de las víctimas pasa por el cumplimiento de lo pactado y para su ejecución la Ley 1448 de 2011 es absolutamente indispensable.

2. Juan Carlos Cortés González – Procuraduría General de la Nación

El representante de la Procuraduría solicitó la inexequibilidad de la expresión acusada del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

Integralidad, coherencia y necesidad de la Ley 1448 de 2011 en relación con los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017.

La ley de víctimas no representa una norma aislada, pues es producto del desarrollo progresivo en materia de protección a las víctimas del conflicto armado. Tiene sus antecedentes en las leyes 387 de 1997, 418 de 1997 y 1424 de 2010.

La Ley 1448 de 2011 es esencial para garantizar los derechos de las víctimas. Reconoce la

existencia del conflicto armado y genera un concepto de reparación transformadora e integral. Mientras sus antecesoras habían generado prestaciones sociales solo para algunas víctimas, aquella contempla una atención transicional de asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011 no puede ser comprendida de manera autónoma y aislada en el contexto de un sistema de justicia transicional y, por lo tanto, su interpretación y aplicación está necesariamente articulada con la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2017. Su vocación de integralidad se advierte a partir de los artículos 11 y 12, en los que se estableció el principio de coherencia. De conformidad con el mismo, el desarrollo de la ley debe estar articulado con los diferentes esfuerzos del Estado dirigidos a materializar la atención a las víctimas.

El Acto Legislativo 01 de 2017 establece la necesidad de fortalecer las medidas de reparación a las víctimas, pero no desarrolla, por ejemplo, las medidas de reparación individual administrativa. De este modo, la Ley 1448 de 2011 debe entenderse de forma armónica e integral con la mencionada enmienda constitucional y con el énfasis que la sentencia C-080 de 2018 hace en el contenido de la ley de víctimas.

Bajo tal óptica, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 desconoce los mandatos constitucionales plasmados en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 en materia de reparación integral e imposibilita los deberes del Estado de proteger y fortalecer los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de nueve millones de víctimas del conflicto. En definitiva, existe una necesaria relación entre la Ley 1148 de 2011 y la efectividad de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017.

Balance breve de la aplicación de la ley y los derechos que podrían verse afectados con la pérdida de vigencia de la norma.

a) El derecho a la reparación. El alcance de las reparaciones de la JEP tiene un componente simbólico, colectivo y complementario que debe ser estructurado con las reparaciones administrativas a las que alude la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con las cifras del sexto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, del total de 6.5 millones de víctimas susceptibles de indemnización con corte a marzo de este año, solo el 13% ha recibido efectivamente su indemnización. Esto implica que si siguiéramos a este

ritmo al momento de cumplirse la vigencia de la ley apenas se podría bordear el 20% de las indemnizaciones, lo cual evidencia un tema práctico de necesidad de respuesta del Estado progresiva y extendida en el tiempo.

b) El derecho a la ayuda humanitaria. Tampoco está previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, pero ha sido desarrollado por la Ley 1448 de 2011. Este ha sido reconocido por la Corte como un derecho mínimo que debe satisfacerse en cualquier circunstancia.

c) Los derechos de las comunidades étnicas. La Ley 1448 de 2011 introdujo regímenes especiales para atender a comunidades indígenas, negras, afro, raizales, palanqueras o ROM. La pérdida de vigencia de la ley generaría dificultades para su atención.

d) Derecho a la restitución para recuperar la propiedad de las tierras que han sido despojadas o abandonadas por causa del conflicto armado. En el marco del mecanismo especial dispuesto en la ley de víctimas han sido presentadas 123.000 solicitudes de restitución, de las cuales 99.000 han sido habilitadas por el gobierno para intervenir en la microfocalización, quedando un 20% pendiente.

e) La institucionalidad se vería afectada, pues perderían sustento normativo la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas para la Atención y Reparación Integral y las oficinas territoriales para la atención a la población. A junio de 2021 se generaría un vacío normativo que tendría un impacto contrario a la Constitución, pues desconocería los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 y el principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final.

El reto constitucional al momento de analizar la constitucionalidad del carácter temporal de la disposición acusada.

Es la primera vez que la Corte debe abordar un asunto de esta naturaleza. Su análisis se puede realizar tomando como referencia los casos en que ha examinado demandas formuladas contra normas derogatorias. En las sentencias C-055 de 1996, C-609 de 2000, C-226 de 2002 y C-214 de 2007 resaltó la prevalencia del principio democrático en cabeza del Congreso de la República en esta materia, para garantizar que las mayorías actuales no sean inmovilizadas por mayorías pasadas.

Se trata de una norma que en la actualidad no está generando un efecto inconstitucional. Sin embargo, al momento de su extinción resultaría contraria a la Carta. Pese a lo expuesto, el Congreso mantiene su competencia para actualizar la materia y realizar las modificaciones que encuentre pertinentes, en armonía con los principios constitucionales.

3. Paula Robledo – Defensoría del Pueblo

La Corte es competente para estudiar de fondo la constitucionalidad del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, al menos por dos razones: la naturaleza transicional de la norma acusada y la constitucionalización de la obligación de implementar el Acuerdo Final de buena fe, en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017.

La Ley 1448 de 2011 constituye la principal herramienta para la atención y reparación de las víctimas en Colombia, ya que no tiene similar en el ordenamiento jurídico interno. Su término de vigencia debe evaluarse atendiendo a las condiciones sustantivas y temporales de estabilidad y seguridad jurídica definidas para materializar los compromisos del Acuerdo Final.

En relación con los aspectos del Acuerdo Final cuyo desarrollo depende de la Ley 1448 de 2011, el punto quinto se concentra en determinar las condiciones particulares para el acceso y goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas. En ese sentido, el Acuerdo estimó necesario fortalecer la política ya existente en esta materia, con el fin de adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto.

Del mismo modo, se dispuso la puesta en marcha de procesos participativos de discusión de propuestas con las autoridades competentes. El documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final, presentado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional del Mecanismo de Verificación, llama la atención acerca del rezago en esta tarea y sostiene que a pesar de haberse surtido un proceso amplio de participación, aún no se ha realizado ninguna de las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 sugeridas por las víctimas, como i) la ampliación del universo de víctimas del conflicto atendiendo a un principio de universalidad y no discriminación en el reconocimiento de las víctimas; ii) la vigencia de la ley, la cual está pronta a terminar en 2021, y su articulación con el proceso de implementación el cual va hasta 2031; y iii) la necesidad de ajustes en los

mecanismos de reparación priorizados.

La Ley 1448 de 2011 soporta un diseño institucional que, con aplicación de los principios de corresponsabilidad y coordinación, le ha permitido al Estado contar con talento humano capacitado y experiencia para el desarrollo de una política de atención, asistencia y reparación integral ofrecida a las víctimas del conflicto armado. Este potencial debe ser protegido, de manera que la decisión pendiente de adoptar por la Corte consolide la sinergia entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 guardan una relación de necesidad con la Ley 1448 de 2011. La misma descansa en la lógica de complementariedad entre lo dispuesto por el Acuerdo Final y los esfuerzos previos a su firma encaminados a la reparación integral de las víctimas. La prórroga de la Ley 1448 de 2011 por el período previsto para la implementación del Acuerdo Final es la única vía que protege los derechos de las víctimas.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, sostener una interpretación en sentido contrario deriva en la inconstitucionalidad de la norma acusada porque i) el término de 10 años contemplado para la validez temporal de la Ley 1448 de 2011 contraría el mandato superior de una política pública de Estado destinada a poner fin al conflicto armado y allanar el camino hacia una paz estable y duradera; ii) desconoce que los derechos de las víctimas constituyen un eje definitorio de la Constitución; iii) el estudio de un plazo como el contemplado en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 debe ajustarse a los nuevos elementos introducidos con la expedición de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, bajo una interpretación que lo armonice con los tres períodos presidenciales siguientes a su firma; iv) vulnera el derecho a la igualdad entre las víctimas, pues todavía persisten problemas en el reconocimiento de todo su universo. Dicha expectativa legítima se vería truncada con el acaecimiento del plazo perentorio previsto en la norma acusada; y v) viola los principios de universalidad y no regresividad que deben servir como herramienta para la evaluación del impacto generado con la pérdida de su vigencia.

Así mismo, la prórroga en esta materia es ineludible, por lo menos, atendiendo a las siguientes circunstancias: i) los riesgos de desplazamiento forzado en zonas ocupadas aún

por grupos armados ilegales y bandas criminales que controlan territorios con índices elevados de despojo; ii) el rezago en el trámite de las solicitudes de restitución de tierras tanto en etapa judicial como administrativa; y iii) las dificultades en el cumplimiento de las órdenes judiciales durante la etapa post fallo.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo solicita a la Corte declarar la inexecutable del apartado acusado del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y exhortar al Congreso de la República para que, acatando lo dispuesto en el parágrafo 2 de esa misma norma, se pronuncie un año antes del término de vencimiento frente a su ejecución y cumplimiento, especificando que el legislador deberá acatar los parámetros temporales definidos para la implementación y consolidación del Acuerdo Final, esto es, los tres períodos presidenciales siguientes a su firma.

4. Alberto Brunori – Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

De acuerdo con los principios básicos sobre los derechos de las víctimas aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, la reparación debe ser adecuada, efectiva y rápida. Su finalidad es promover la justicia. La reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. El derecho a la reparación integral tiene como fundamento jurídico internacional el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones consagrado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El derecho a la reparación cuenta con diferentes dimensiones. La primera es la sustantiva, que incluye la adecuación de las medidas de reparación. La segunda es procesal, referida a proveer recursos efectivos para que las víctimas puedan obtener una reparación integral por las violaciones de derechos humanos. En contextos de graves y masivas violaciones de derechos humanos y de conflictos armados internos, el derecho a la reparación integral es difícilmente garantizado por recursos judiciales únicamente. Se requiere de programas administrativos eficaces frente a las víctimas. Cuando se trata de violaciones masivas, para los solicitantes los programas de reparación por vía administrativa son comparativamente más favorables que los procesos judiciales, pues se surten con mayor rapidez, entrañan menores gastos y tienen normas de prueba menos estrictas y una mayor probabilidad de obtener algún tipo de reparación.

Con relación a la vigencia de los programas de reparación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha planteado que es preciso que el programa integral de reparaciones funcione como una política de Estado que le otorgue estabilidad y una vigencia sostenida en el tiempo.

Los mecanismos que integran la política de justicia transicional abordan las causas y consecuencias del conflicto desde distintas dimensiones. Sin embargo, sus objetivos se encuentran interrelacionados y se refuerzan mutuamente para responder de manera integral a las expectativas de las víctimas y de la sociedad en general.

De conformidad con los estándares internacionales, la aplicación integral de los componentes de justicia transicional contribuye a que las diversas iniciativas sean comprendidas desde una perspectiva global como intentos estructurados de hacer justicia al pasado de violaciones. Por ello es necesario que las medidas de justicia transicional que han sido adoptadas no sean concebidas y aplicadas como iniciativas aisladas e independientes, sino como parte de un sistema que pretende satisfacer de manera integral los derechos de las víctimas, generar transformaciones de diversa naturaleza y evitar la repetición de los hechos.

El derecho a la reparación integral ha sido ampliamente desarrollado en la normativa interna colombiana. Con la adopción de la Ley 1448 de 2011 se creó un sistema de reparación administrativa con un enfoque de derechos que constituye un avance para la garantía de los derechos de las víctimas. A la luz de las normas y estándares internacionales en materia de reparación integral descritas anteriores, la Oficina destaca que cualquier medida que se tome para reformar, derogar o ampliar el sistema de atención contenido en la Ley 1448 de 2011 debe dar cuenta de los avances alcanzados con el fin de no reducir el estándar de protección.

El principio de no regresividad del derecho internacional de los derechos humanos puede constituir una herramienta adecuada para valorar si la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 impactará negativamente en los derechos de las víctimas. También se debe valorar si la pérdida de vigencia tiene impactos negativos en la adecuada implementación del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.

La Oficina reitera la importancia de la articulación del sistema integral y la

institucionalidad de la Ley 1448 de 2011, para atender de manera integral los derechos de las víctimas del conflicto armado en el país. De manera conjunta las instituciones que hacen parte de cada uno de los sistemas y en virtud de sus mandatos deben procurar restaurar y dignificar la voz de las víctimas, esclarecer los hechos del conflicto, reconstruir el pasado, así como visibilizar los factores y las causas que originaron y profundizaron el conflicto.

5. Sergio Jaramillo Caro – Ex comisionado para la paz

Colombia tiene el reto de administrar una transición fragmentada en el tiempo, que comienza con la desmovilización de los grupos paramilitares y continúa con el desarme de las FARC, organización que tenía el proyecto más grande de toma del poder. Esa transición fragmentada representa un reto desde el punto de atención de las víctimas.

En medio de la Ley 1448 de 2011 está la ley de justicia y paz por un lado y, por el otro, las leyes y la jurisprudencia que surgió a raíz del Acuerdo.

La Ley 1448 de 2011 en su momento fue muy audaz porque buscaba amparar los derechos de las víctimas sin tener aún una finalización del conflicto armado. Establece un programa de reparación y restitución muy ambicioso. Sin embargo, el derecho a buscar la verdad solamente se podía dar una vez finalizara la confrontación, pues solo en ese momento quienes participaron en el conflicto podrían acudir a un proceso de justicia transicional.

Desde un primer momento la Ley 1448 de 2011 fue pensada como parte integral de la política de paz y del proceso transicional de cierre del conflicto. La vinculación de la definición de víctima con la expresión “con ocasión del conflicto armado” que introdujo la norma tuvo el propósito de sentar las bases para preparar un eventual proceso transicional.

La interdependencia de la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz se da en diferentes niveles. En el primero, el Acuerdo se refiere a la política de reparación integral y dispone en el punto 5.1.3.7 que esa política de reparación se debe fortalecer con un proceso participativo en el marco del fin del conflicto. Es decir, con el programa de reparación que existía en la Ley 1448 de 2011 y la agenda de participación prevista con las víctimas con miras a realizar las reformas pertinentes.

Un segundo nivel de complementariedad está representado en las medidas de reparación que contempla el Acuerdo. Estas pretenden ampliar el ámbito de la reparación y, por ello, se establecieron medidas como los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, los planes de reparación colectiva con enfoque territorial y los procesos de retorno individual y colectivo. Las medidas de reparación psicosocial, así mismo, tienen su fundamento en la Ley 1448 de 2011.

Un tercer nivel es el sistema de justicia, verdad, reparación y no repetición. Este permite materializar el objetivo de reparación integral de la ley 1448 de 2011. Todos los mecanismos que contempla este sistema tienen por finalidad complementar los aspectos desarrollados por la ley de víctimas.

En cuarto y último nivel de complementariedad está el enfoque territorial de reparación que contiene el Acuerdo. Los 170 municipios que hacen parte del programa de desarrollo de este enfoque fueron seleccionados teniendo en cuenta los casos en que había el mayor número de víctimas.

La negociación partió de la premisa según la cual la ley de víctimas seguiría vigente mientras se implementaban los otros componentes del Acuerdo. Finalmente, es necesario armonizar esta visión con las experiencias derivadas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

6. José Obdulio Gaviria Vélez – Senador de la República

Como pretensión principal pidió que la Corte se declare inhabilitada para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda frente a los cargos formulados contra el artículo 208 de la Ley 1148 de 2011. Como pretensión subsidiaria solicitó la exequibilidad del artículo demandado. Sustentó su intervención con los siguientes argumentos:

La Ley 418 de 1997 presentó una situación análoga en relación con su prórroga. La extensión de su vigencia ha venido ocurriendo hasta el presente, por virtud de las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Su extensión no se realizó a través de una demanda de inexequibilidad, pues es un asunto que le compete única y exclusivamente al Congreso de la República.

En el presente asunto, los demandantes en su condición de ministros de gobierno debieron asegurar el cumplimiento de la ley dentro de ocho de los diez años de vigencia que previó el legislador en lugar de pretender su reforma por vía de la Corte Constitucional.

La demanda no cumple los requisitos de aptitud sustantiva. En el auto inadmisorio de abril de 2019 la Corte entendió que las razones invocadas no cumplían el requisito de certeza en tanto no se evidenció que las normas que implementaron el Acuerdo Final fueran insuficientes para garantizar los derechos de las víctimas en caso de pérdida de vigencia de la ley. La Corte también señaló que no se acreditó el requisito de especificidad, dado que no resultaba posible identificar una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la disposición acusada y la Constitución, aunado a que los cargos son indeterminados, abstractos y globales. Igualmente, señaló que la violación no está dada directamente por el hecho de que la ley hubiera previsto un término de vigencia, sino por las circunstancias que pudieran ocurrir ante el incumplimiento del plazo en ella establecido, esto es, que dicha ley no fuera prorrogada o que el legislador no adoptara otras regulaciones. Finalmente, la demanda se pronunció sobre un posible vacío normativo no acaecido y no señaló la razón por la que la ley no debe tener un término de vigencia. Los problemas de esta demanda persistieron.

En este caso es improcedente el análisis de inconstitucionalidad, porque es evidente que los argumentos de la demanda no cumplen con los mínimos requisitos, pues se trata de especulaciones y valoraciones que no determinan de manera objetiva la supuesta vulneración de los derechos constitucionales de las víctimas. Se trata de escenarios eventuales o hipotéticos que desconocen las competencias del Congreso para limitar la vigencia temporal de las leyes, como bien se hizo siempre con la Ley 418 de 1997.

No es este el primer intento de atacar esta disposición. Varios magistrados han rechazado demandas contra la vigencia de la Ley 1448 de 2011. La magistrada Diana Fajardo Rivera rechazó una demanda similar al estimar que los argumentos de los solicitantes no se dirigen estrictamente contra la norma legal acusada, sino contra los efectos que se generan en el sistema jurídico al no haberse cumplido con la obligación de crear nuevos mecanismos de reparación integral producto del Acuerdo Final de Paz. En el mismo sentido, el magistrado Luis Guillermo Guerrero rechazó otra demanda contra la misma disposición en septiembre de este año al estimar que no reunía los requisitos de aptitud.

Pedirle a la Corte que declare la inexecutable de una norma temporal desconoce por lo menos los siguientes preceptos constitucionales: el artículo 113 que define claramente que son tres las ramas del poder público; el artículo 114 que establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes; y el artículo 150 que consagra entre las funciones del Congreso las de interpretar, reformar y derogar de las leyes. También se infringe la Ley 5ª de 1992, la cual establece que la función legislativa tiene el propósito de elaborar, interpretar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

Es el Congreso de la República como órgano de representación popular el que ostenta la cláusula general de competencia legislativa, siendo su deber desarrollar la Constitución y expedir las leyes en sus distintas categorías. Es consecuencia lógica de la función de hacer las leyes establecer autónomamente la fecha de inicio de la vigencia de una ley y graduarla en los tiempos que considere, no compitiendo dicha decisión a ninguna otra autoridad. No procede la declaratoria de inexecutable de un artículo en que se define legítimamente la vigencia temporal de una ley.

Cuando el Congreso definió una vigencia temporal de 10 años, es decir hasta el 11 de junio de 2021, lo hizo atendiendo razones de sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, en la ponencia para segundo debate se redujo de 15 a 10 años su vigencia por este motivo. Esta circunstancia fue reconocida en la sentencia C-250 de 2012 que declaró exequibles algunas expresiones de la ley en las que se ponía un límite temporal a los hechos que daban lugar al reconocimiento como víctima. En esa ocasión la Corte determinó que la expresión “entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley” de la Ley 1448 de 2011 resulta exequible, entonces ¿cómo podría la Corte ahora sostener lo contrario? Es el legislador en virtud de sus competencias y de su libertad de configuración normativa quien debe definir si la norma debe ser modificada, derogada o prorrogada.

Los demandantes pretenden desconocer que el mismo legislador determinó en los parágrafos 1 y 2 los mecanismos de seguimiento para el desarrollo e implementación de la ley que fija el plazo de un año antes de su vencimiento para que el Congreso se pronuncie, es decir, hasta el 11 de junio de 2020. Es el Congreso quien previo análisis de los informes debe determinar la necesidad de dar continuidad o no a la ley y lo está haciendo. En la actualidad cursa un proyecto de ley del senador Jhon Jairo Hoyos del partido de la U que propone aumentar su vigencia en 10 años.

El interviniente se pregunta ¿cómo podría la Corte pronunciarse sobre un asunto de privativa competencia de otro órgano del poder público? y si ¿acaso se debe privar el Congreso de tramitar esa y otras iniciativas legislativas porque dos exministros consideren más expedito el procedimiento de reprochar mediante demanda la vigencia de la ley?

Las víctimas antes y después de esa ley cuentan con herramientas para exigir la protección estatal que corresponde. Los artículos de la Constitución que se consideran infringidos existían antes y seguirán existiendo después de agotada la vigencia temporal de la Ley 1448 de 2011 y no están sujetos a ella, esto es, a los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Constitución. La protección de los derechos de las víctimas tiene un vasto sustento constitucional y legal que no depende del esquema sustantivo y procesal establecido en la ley cuya vigencia se quiere modificar vía demanda ante la Corte Constitucional.

7. María del Pilar Valencia García – Jurisdicción Especial para la Paz

Para implementar las medidas restaurativas es necesaria la interdependencia y la colaboración armónica con los órganos del ejecutivo encargados de la implementación de la política pública de justicia transicional en materia de atención y reparación integral para las víctimas.

La vigencia de la Ley 1448 de 2011 permite la realización de los derechos fundamentales de las personas y colectivos, además de otros dispositivos constitucionales que involucran el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición – SNARIV, como son los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017. Ese sistema es una base fundamental para la formulación y suscripción de los acuerdos que se llevaron luego a los actos legislativos mencionados. Existe una relación entre el SNARIV y el contenido de los acuerdos, particularmente en el punto quinto, relación que es necesaria y no contingente.

No es la primera vez que se ventila ante la Corte la inconstitucionalidad sobreviniente. Es el caso de la sentencia C-139 de 1996, en la cual se derogaron los artículos 1, 5 y 40 de la Ley 89 de 1990.

En cuanto a los derechos étnicos en el marco del SNARIV, como resultado de la Ley 1448, en los artículos 2 y 205 se le otorgaron facultades legislativas temporales al Presidente de la República para la expedición de decretos con fuerza de ley orientados a las víctimas

individuales y colectivas de los pueblos y comunidades étnicas, de modo que al desarrollar la consulta previa de estos tres decretos ley para armonizarlos con la Ley 1448 se previó una vigencia de 10 años que expiran el 10 de diciembre de 2021. Sin embargo, para aplicar los decretos ley étnicos no se prevén instituciones aparte ni un sistema independiente. Para poder aplicar los derechos de víctimas en atención y reparación integral, se sustenta sobre la misma institucionalidad que se creó en la Ley 1448, cual es el sistema integral compuesto por más de 40 entidades del Estado, coordinadas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

Sobre la necesidad de la prórroga, a pesar de los grandes avances, aún se requieren múltiples realizaciones y desarrollos, entre ellos, fortalecer las instituciones y las medidas que propenden por garantizar los derechos de las víctimas. El objetivo que se trazó en la legislación de víctimas requiere todavía un nivel de ejecución y cumplimiento.

La prórroga de la ley en el contexto jurídico surgido de los acuerdos de paz supone una transformación constitucional derivada de los acuerdos y reflejada en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, por lo que el contexto jurídico de la ley cambió. En criterio de la JEP existiría un mandato constitucional tácito para extender la vigencia, no solo de la Ley 1448, sino de los decretos ley 4633, 4634 y 4635, hasta que se cumplan los objetivos previstos en el acuerdo. Sin la institucionalidad del SNARIV y la prevista en la ley de víctimas no sería posible cumplir con los propósitos del acuerdo, particularmente en el desarrollo de las medidas restaurativas que se prevén en la aplicación de las sanciones propias y las sanciones alternativas y con un menor peso en las sanciones ordinarias, pero en todos hay una medida importante que se prevé que son las garantías de no repetición, las cuales sería muy difícil de implementar sin la prórroga de la vigencia de esas normas.

Como se destaca en la demanda, se está ante una inconstitucionalidad sobreviniente del término inicial de los diez años de la Ley de Víctimas, por lo que la vigencia debe extenderse hasta que el SIVJNR, en específico la JEP, culmine su labor. El ejercicio de la competencia de la JEP y la concreción de sus decisiones requiere indiscutiblemente los instrumentos consagrados en la legislación de víctimas. No es fortuito que, en temas étnicos, tanto la ley estatutaria como la ley de procedimiento de la JEP partan de la perdurabilidad de los decretos ley étnicos. De no concurrir la acción gubernamental a través de sus instituciones, las decisiones judiciales de la JEP y la garantía de los derechos de las

víctimas tendrían el riesgo de caer en el vacío.

Conforme lo expuesto, la interviniente recomienda que se acojan las pretensiones de la demanda y se declare inexecutable la expresión acusada del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y, por conexidad, de los artículos 194, 123 y 156 de los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 respectivamente. Lo anterior, dada su unidad de objeto, materia e interdependencia.

8. Vivian Newman Pont – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia

De manera preliminar, solicita que: i) se declare inexecutable la expresión demandada; ii) la vigencia de la ley de víctimas se extienda hasta el año 2030, a menos que el Congreso la sustituya por una legislación mejor; y iii) la Corte exhorte al Legislativo para que adelante los debates respectivos sobre el fortalecimiento del modelo de reparación integral.

Lo anterior lo sustenta en los siguientes tres argumentos: i) el Acto Legislativo 02 de 2017 le impuso al Estado la obligación de cumplir de buena fe todo lo establecido en el Acuerdo Final; ii) existen diferentes dimensiones del acuerdo, particularmente los puntos 1 y 5, que tienen relación directa e inescindible con la ley de víctimas; y iii) la pérdida de la vigencia tendrá impactos graves en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas. Además, no existe en el ordenamiento jurídico un mecanismo de reparación igual o mejor al actualmente establecido.

(i) Sobre el primer punto, se entiende que de conformidad con la interpretación contenida en la sentencia C-630 de 2017, de la obligación del Estado de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final se derivan cinco elementos que la componen: a) compromete al Estado en su conjunto, incluyendo a la Corte Constitucional; b) implica un deber de coherencia, es decir, que las normas, su interpretación e implementación deben ser consistentes con los contenidos y principios del Acuerdo Final; c) temporalidad, pues el mismo Acto Legislativo establece que debe cumplirse lo pactado en los tres periodos presidenciales siguientes a la firma del acuerdo d) es una obligación de medio, que comporta un cierto margen de discrecionalidad; y e) la no regresividad, esto es, que no puede haber retroceso en cuanto al alcance de un derecho. El Estado se comprometió a reforzar y fortalecer el modelo de reparaciones, a partir de ejercicios de participación y

concertación con las víctimas.

(ii) En cuanto al segundo argumento, se destaca que la ley de víctimas puede ser considerada parte del Acuerdo Final a pesar de haber sido expedida con anterioridad al mismo, porque este contiene diversas obligaciones que el Estado cumple actualmente con la ley de víctimas.

Particularmente sobre los componentes del punto 5 del Acuerdo, esto es, el sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, se tiene que está conformado por instituciones que mantienen entre sí relaciones de condicionalidad, de modo que el cumplimiento de cada una de ellas es condición para la realización de los objetivos de las demás. Se trata de un modelo articulado que no puede funcionar correctamente si falta alguno de sus componentes. Una de esas partes está compuesta precisamente por la ley de víctimas y los decretos leyes para la reparación a grupos indígenas, afro descendientes, comunidades palanqueras y ROM.

Entonces, es evidente que en el Acuerdo Final se entendió que la ley de víctimas era un mecanismo base para la implementación del componente de reparaciones del sistema integral. En todo caso, esto no necesariamente significa que el Estado debe continuar con la Ley 1448 tal y como fue formulada originalmente, pues las autoridades estatales, en particular el Congreso, tienen un margen de apreciación para determinar cómo desarrollar el componente de reparaciones, siempre que el mismo se mejore en aplicación del principio de progresividad. Eliminarlo o permitir su desaparición sería inconstitucional pues desarticularía el sistema integral.

(iii) En cuanto al tercer punto, tratándose principalmente sobre el derecho fundamental a la reparación integral, la pérdida de vigencia de la ley afectaría a aquellas víctimas que para 2020-2021 no hayan recibido reparación integral, pues quedarían sin alternativas viables o reales para recibir su reparación. Aunque se ofrecen algunas rutas que servirían subsidiariamente (reparaciones judiciales en procesos de responsabilidad civil o penal) estas imponen barreras de acceso que son imposibles de superar para la inmensa cantidad de víctimas como la caducidad, la prescripción, los estándares de prueba, los costos, entre otros.

Si solo existieran mecanismos ordinarios de reparación se presentarían problemas de

justicia distributiva así como de administración de los recursos públicos, es decir, las víctimas se quedarían sin un recurso efectivo para obtener la reparación integral. Bajo ese entendido, el único mecanismo disponible sería la acción de tutela.

Finalmente, la Corte es plenamente competente para pronunciarse sobre la norma demandada. Si bien el Congreso tiene una amplia libertad de configuración, esa facultad no es absoluta, y si la vigencia de una ley contradice la Constitución corresponde a la Corte anularla o modularla.

Eje temático 2: análisis de los principales avances y obstáculos en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011, así como los efectos que tendría su pérdida de vigencia

1. Margarita Rosa Hernández Valderrama – Consejería Presidencial para el Posconflicto

A partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017 se estableció que el Acuerdo Final es una política de Estado que todos los órganos deben implementar de buena fe y que cualquier desarrollo del mismo debe tener coherencia con el contenido del Acuerdo.

En el punto 5.1.3 de ese documento se encuentran un conjunto de medidas dirigidas a la implementación de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, acciones concretas de contribución a la reparación, fortalecimiento de los planes de reparación con enfoque territorial, fortalecimiento de las medidas de rehabilitación sicosocial, fortalecimiento de los procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, medidas sobre restitución de tierras, entre otras.

El Acuerdo Final, además, reconoce y fortalece la reparación colectiva, por lo tanto, la implementación del punto 5.1.3 ha implicado, más que una relación de dependencia, una de complementariedad y articulación. Lograr esa relación conduce a establecer cómo se llevará a cabo la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial de manera que permitan materializar los derechos de las víctimas.

Las áreas de intervención son los 170 municipios PDET que corresponden a 16 subregiones.

La implementación se efectuará a través de la herramienta denominada “hoja de ruta”, donde confluirán diferentes instrumentos de planeación previstos en el Acuerdo Final, entre ellos, el plan integral de reparación colectiva y los planes de retornos y reubicaciones. Estos instrumentos reflejan una visión de transformación del territorio a largo plazo y la hoja de ruta permitirá articular tiempos, priorizar proyectos, establecer responsables de implementación e identificar las fuentes de los recursos.

De acuerdo con el trabajo realizado con las comunidades en las 16 subregiones, se definieron un total de 32.800 iniciativas que se encuentran distribuidas en los 8 pilares que conforman los planes y que recogen las principales necesidades de las comunidades. Sobre estas iniciativas se adelantó un ejercicio de análisis entre la Consejería para la Estabilización, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para las Víctimas, con el objetivo de identificar las acciones e iniciativas de los PDET y con ello garantizar su enfoque reparador.

El resultado del análisis en lo relacionado con las reparaciones colectivas fue: en los 170 municipios PDET se encuentra ubicado el 52.66% de los sujetos de reparación colectiva, es decir, de un total de 735 sujetos, 387 de ellos se encuentran ubicados en las regiones más afectadas por la violencia y la pobreza, y de estos, el 64% tienen pertenencia étnica.

Por otro lado, se identificaron 1.106 iniciativas de los PDET que coinciden total o parcialmente con los planes de reparación colectiva, y en lo que respecta a los retornos y reubicaciones, el balance de ese ejercicio fue el siguiente: existen 101 planes de retorno que han sido aprobados en municipios PDET y el 28% de las comunidades que tienen plan aprobado, también tienen pertenencia étnica. Se constataron 1.834 iniciativas PDET que coinciden, total o parcialmente, con los planes de retorno y reubicaciones. En la medida que avance la implementación de la hoja de ruta, se habrá reparado el daño causado a las personas y colectivos de esos 170 municipios, consolidando de ese modo la estabilización y cerrando las brechas sociales.

Por último, se resaltan algunas cifras con corte a 31 de agosto de 2019 referentes a los avances en materia de implementación en favor de las víctimas. Por un lado, frente a los procesos de reparación colectiva: i) existen 235 sujetos colectivos que accedieron a la medida de rehabilitación comunitaria, 31 de ellos son étnicos; ii) 616 acciones reparadoras

fueron implementadas en cumplimiento de los planes de reparación colectiva, 41 de esos sujetos corresponden a grupos étnicos; iii) 14 sujetos colectivos étnicos fueron indemnizados, 10 de ellos en municipios PDET; iv) 86 sujetos de reparación colectiva fueron fortalecidos por medio de dotaciones a través de proyectos productivos; v) 72 sujetos cuentan con más del 50% de su plan implementado, de los cuales 24 sujetos se encuentran en municipios PDET.

Por el otro, respecto al retorno y reubicación se tiene que: i) 62 planes se encuentran aprobados, de ellos 19 están en municipios PDET; ii) 2.052 hogares accedieron al componente para transporte y traslado de enseres, y iii) 316 víctimas del exterior fueron acompañadas en sus procesos de retorno y reubicaciones.

2. Ramón Alberto Rodríguez Andrade - Unidad Nacional de Víctimas

La Unidad para las víctimas viene liderando un estudio en el marco del artículo 208 de Ley 1448 de 2011 para entregarle un insumo al Congreso en el primer periodo de 2020. Bajo ese entendido, se puede decir que los avances son los siguientes:

(i) Registro: de los 50 millones de colombianos, 8'885.000 son víctimas, y de estas, 7'169.000 son sujetos de atención. En el Auto 373 de 2016 la Corte reconoció el avance en materia de registro y participación. Por otro lado, se eliminaron barreras para el acceso al registro, se facilitó la toma en línea de las declaraciones y actualmente no hay rezago en la valoración de las declaraciones.

(ii) Procesos de atención: existe cobertura a nivel nacional de 216 puntos. Se han atendido 2'232.000 personas. Se tienen canales donde se atienden 100 millones de solicitudes de las víctimas, actualmente con una herramienta denominada "unidad en línea" que ha servido particularmente para personas que se encuentran fuera del territorio. También se hacen jornadas móviles permitiendo la atención a todas las víctimas

(iii) Asistencia: se ha llevado a cabo en materia de ayuda humanitaria inmediata y en ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, en los componentes de apoyo en especie y en dinero. Lo anterior, para un total de más de 6 millones de hogares beneficiados.

(iv) Reparación: este componente comprende medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición. Existe casi un millón de víctimas indemnizadas, 572 hogares han realizado medidas de satisfacción y 735 sujetos de reparación colectiva, incrementándose en el último año más de 115 sujetos.

3. Andrés Augusto Castro Forero – Unidad Nacional de Restitución de Tierras

Se debe garantizar la atención a todas las personas que dentro del marco temporal del artículo 208 hayan presentado solicitudes. Para el proceso de restitución, la atención integral comprende garantizar el debido proceso en las etapas administrativa, judicial y de post fallo.

Dos de los principios rectores de la ley de víctimas son la gradualidad y progresividad, a partir de los cuales se estructura la planeación de intervención de la entidad en el territorio, a través de dos instrumentos: macro y micro focalización. La primera, corresponde a la identificación geográfica de una zona de gran amplitud donde existen condiciones mínimas de seguridad. La segunda, donde se estudian a mayor detalle las zonas de intervención y se analizan las posibilidades de retorno. Luego de 8 años de la ley de víctimas se ha avanzado en el 100% de la macro focalización del país y se cuenta con 1.026 micro zonas a lo largo de todo el territorio nacional.

En la etapa administrativa, de las 123.128 solicitudes, con corte a 30 de septiembre de 2019, se han proferido 76.717 decisiones de fondo frente a la inscripción en el registro único de tierras, esto es, aproximadamente el 62%, lo cual quiere decir que 46 mil aún están pendientes de decisión.

La entidad enfrenta un gran reto en cuanto a los municipios no micro focalizados, toda vez que en algunas zonas no existen condiciones de seguridad que permitan realizar el proceso de restitución. El número de solicitudes que se encuentran pendientes de decisión de fondo en esos municipios son 24.000. No obstante, se viene incorporando la política en los municipios PDET.

En la etapa judicial, la unidad cumple un papel de representación de las víctimas, pues quienes dirigen el proceso son jueces y magistrados especializados. Por eso, la labor de la Unidad consiste en la elaboración de la demanda y en el litigio en la representación judicial

que se deriva de ella.

Por último, en la etapa post fallo la unidad tiene una labor importante, pues para materializar las 23 mil órdenes de los jueces y magistrados, fue necesario el diseño de una estructura institucional fuerte, por lo que actualmente cuenta con 17 direcciones territoriales y 23 oficinas.

La realidad en restitución es muy diferente a las proyecciones que se hicieron cuando fue expedida la ley de víctimas, pues para esa fecha no existían los instrumentos técnicos para medir la proporción del universo de desplazados que debía ser objeto de restitución. Fue solo con la implementación de la ley que se diseñaron instrumentos confiables que permitían conocer con mayor grado de certeza el universo de personas que fueron despojadas, como es el Registro Único de Tierras.

De otro lado, el órgano competente para fijar la vigencia de una ley es el Congreso, en virtud del numeral 1° del artículo 150 de la Constitución. Por eso, el término de vigencia de la Ley de Víctimas no fue arbitrario, sino que obedeció a fenómenos estadísticos, razón por la cual debe ser el órgano legislativo el que determine los parámetros de vigencia de la norma; sin embargo, todas las solicitudes de reparación que se hayan presentado en vigencia de la ley deben ser resueltas por la entidad, con el respeto de los derechos fundamentales a la reparación, al acceso a la justicia y al debido proceso.

Finalmente, los avances en el componente de restitución de tierras han sido reconocidos por la Corte en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, particularmente en el Auto 373 de 2016, en el que se destacó la actitud proactiva de la entidad para la focalización de nuevas zonas en las cuales se puede empezar el trámite de recepción de solicitudes. Además, los indicadores de goce efectivo de derechos muestran que la Unidad ha adelantado una buena gestión para dar por superado el estado de cosas inconstitucional en lo que concierne al componente de restitución. Así, con corte a 30 septiembre de 2019, la unidad reportó en la fase administrativa un avance del 82%, superando el umbral de la Corte Constitucional.

4. Odorico Guerra Salgado – Mesa Nacional de Víctimas

Las metas de reparación derivadas de la ley de víctimas están lejos de cumplirse dentro del

término otorgado. No hace menos de un año se indicó que el ritmo de cumplimiento de Ley 1448 no ha sido el proyectado.

La Ley 1448 fue vista como un importante avance para el reconocimiento de los derechos de las víctimas. Esta ley no partió de cero porque existían antecedentes jurídicos sobre el particular. Por eso, la Ley de Víctimas buscó integrar en un gran sistema los programas y procedimientos existentes, con el fin de lograr mayor cobertura y eficiencia en la atención a las víctimas. Además, se buscó producir un cambio en la relación entre las víctimas y el Estado, de ahí que se consagraran ideas como la transparencia en el registro, el trato digno, la integralidad que obliga a ir más allá de la compensación económica, entre otros.

Actualmente no hay un componente de los derechos de las víctimas que no tenga importantes retrasos en su cumplimiento efectivo. La Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada y, por el contrario, la consolidación de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente. Si bien en principio la asistencia, atención y reparación se desarrollaron en marcos normativos autónomos, lo cierto es que esas normativas especiales tienen vínculos con la Ley 1448, lo que hace que existan afectaciones en la aplicación y efectividad de estas normas.

Para la mayoría de los actores, el goce de los derechos depende de la Ley 1448. Sin su vigencia, no solo se derrumba la arquitectura institucional, sino también la voz y la representación de las víctimas. Con la finalización de la ley se silencian las víctimas como actores de paz y de construcción de una política social.

Más allá de lo pretendido por el Gobierno con la cláusula de competencia, las víctimas se cuestionan si al expedir la Ley 1448 el Congreso pretendía que el Gobierno hiciera reparaciones marginales o que se generaran expectativas por 10 años para posteriormente estancarse en implementaciones parciales. Se cree que no es así, pues no es posible que el Congreso buscara llegar a escasas 900 mil indemnizaciones, cuando los universos de la victimización eran mayores.

Es cierto que las medidas transicionales deben ser temporales, pero los tiempos deben ser proporcionales y consecuentes con el periodo del conflicto y con la gravedad de las afectaciones. Bajo ese entendido, 10 años eran a lo sumo una referencia para el cumplimiento, pero no el fin de la reparación. Sujetar un mandato legal a un tiempo

determinado sin que cumpla sus fines es totalmente contrario a la Constitución y al sentido común.

Pareciera que en Colombia el carácter transicional de las medidas de reparación así como la vigencia de los derechos fundamentales de uno de los sectores más vulnerables del país estuvieran a la merced de discusiones legislativas y se sujetaran a las proyecciones presupuestales. No se ha evaluado si ese esfuerzo presupuestal es el adecuado para atender las necesidades de reparación que dejaron más de 50 años de conflicto. La vigencia de los derechos de las víctimas no debe estar condicionada a proyecciones presupuestales como si la vida, la dignidad y la realidad humana debieran encajar en la rigidez de los instrumentos técnicos que definen los marcos fiscales.

El contenido de la ley fue el parámetro de medida más idóneo para que se reconocieran los derechos de las víctimas en el marco del sistema de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición que fija el Acto Legislativo 01 de 2017. Por eso, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 impide la satisfacción de los derechos que busca el Acuerdo de Paz.

En la actualidad, existen víctimas que por circunstancias de fuerza mayor no han podido declarar hechos recientes, sigue existiendo desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento de menores, homicidio a líderes y lideresas, entre otros, es decir que el conflicto interno aún persiste. Estas víctimas tampoco podrían ser reparadas bajo criterios de igualdad, pues tendrían que acudir a los mecanismos ordinarios de reparación administrativa o penal, cuya rigidez impide la realización de la justicia transicional que inspiró la ley 1448 así como el acuerdo de paz. Por eso, se aboga por la prórroga de la vigencia por un periodo igual al inicialmente establecido o al del Acuerdos de Paz.

Finalmente, se hace un llamado para que la decisión de la Corte permita mantener el andamiaje sobre el que se edifica la respuesta de reparación de dicho Acuerdo.

5. Rocío del Pilar Peña Huertas – Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

Desde hace seis años el Observatorio ha realizado un seguimiento a la política de restitución de tierras, en lo que tiene que ver con las acciones del Estado en las etapas

administrativa y judicial. El primer avance fue la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento. La ley 1448 reconoce el conflicto armado interno en Colombia, las víctimas y la obligación del Estado de repararlas de manera integral.

Figura 1. Respuesta a la pregunta “¿Qué tanto confía en la URT?” en una escala de 1 a 5, en donde 1 es nada y 5 es mucho

Fuente: Gutiérrez, 2019

Figura 2. Respuesta a la valoración de la eficacia de la URT, en donde 1 es la peor calificación y 4 la mejor

Fuente: Gutiérrez, 2019

El tercer avance es la presencia institucional, lo cual ha generado confianza. La presencia directa en los territorios ha generado un acercamiento del Estado a la ciudadanía.

El cuarto avance está relacionado con la experiencia y la adaptación que han adquirido los funcionarios, esto es, la jurisdicción especial de restitución de tierras. Los jueces civiles ordinarios se han convertido en jueces especializados en restitución de tierras, que tienen una doctrina constitucional en materia de derechos de víctimas, que crean reglas para clarificación de derechos y que tienen lineamientos de incorporación de enfoque de género para la toma de las decisiones. Esa jurisdicción especial ha sido fundamental para esta política.

En cuanto a la pérdida de vigencia de la ley de víctimas, si bien la jurisdicción civil es muy importante para la clarificación de la propiedad rural, es insuficiente porque: i) la población vulnerable no tiene acceso a los jueces civiles municipales o de circuito; y ii) los costos asociados a esos procesos son muy altos. La especialidad de la jurisdicción de tierras facilita los procesos, reduce los tiempos, permite el acceso a la justicia y garantiza la representación judicial y la documentación probatoria por parte del Estado, no del usuario de la política.

Bajo ese entendido, las ventajas de la jurisdicción especial frente a la ordinaria son las siguientes:

Jurisdicción ordinaria civil

Jurisdicción especial de restitución

Justicia rogada que requiere de abogados contratados por las partes interesadas.

Justicia rogada que cuenta con una burocracia para la presentación y seguimiento de la demanda.

El tiempo para resolver la acción se somete a las reglas de reparto y la congestión judicial.

Establece un término expedito para resolver la acción.

El juez pierde competencia una vez emitido el fallo.

El juez mantiene la competencia para adoptar las medidas necesarias que garanticen la materialización del fallo.

Los estándares probatorios exigen que quien alega un hecho debe demostrarlo.

Se establecen presunciones legales a favor de las víctimas.

La jurisdicción especial es importante porque presume que las víctimas no disponen de las herramientas para defenderse de los victimarios y de quienes tienen sus tierras. La acción de tutela presenta inconvenientes porque es subsidiaria y, aunque es garantista y protege los derechos fundamentales, existe una congestión judicial muy grande en esa materia y la haría ineficiente, pues no serían los funcionarios de la UNT los que presentarían las tutelas sino las propias víctimas.

Figura 3: Asesinato a líderes en Colombia de acuerdo con el año de ocurrencia

Fuente: Elaboración de los autores con base en la base de datos del Observatorio de Tierras

La mayoría de las víctimas son líderes de asociaciones campesinas (158 de las víctimas), líderes de Juntas de Acción Comunal (146 de las víctimas) y líderes de asociación indígena (112 de las víctimas), mientras que el menor número de víctimas los aportan los líderes ambientalistas (12 víctimas) y los líderes de asociaciones mineras (9 víctimas).

Otro punto, es la omisión de obligaciones, lo que quiere decir que la lista de espera de solicitudes es muy alta, lo que genera que la Unidad de Restitución de Tierras rechace el 65% de dichas solicitudes en etapa administrativa, mostrando cifras significativas de cumplimiento sin especificar qué sucede con esas víctimas que fueron rechazadas. Además, a pesar de la presencia de la Unidad de Tierras en casi todo el territorio nacional, la micro focalización aún no ha llegado a territorios donde persiste la violencia sistemática.

Finalmente, en cuanto a las otras disposiciones que podrían resultar afectadas, se destacan dos regímenes que guardan una relación estrecha con la restitución de tierras en estricto sentido: la atención de segundos ocupantes y el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

A modo de conclusión, la institucionalidad construida desde 2004 es específica y sin ella el Estado colombiano no tiene como enfrentar el problema de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Así mismo, la política de restitución ha tenido avances significativos, y a pesar de no ser suficientes, terminar con ella es ir más atrás del punto cero que se tenía en 2004, porque se perdería confianza, la curva de aprendizaje de jueces y funcionarios, la confianza que las víctimas del conflicto han depositado en el Estado colombiano como un todo (legislativo, ejecutivo y judicial). En el ordenamiento jurídico colombiano no existe alternativa alguna para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas del conflicto armado.

6. Ronald José Valdés Padilla – Espacio Nacional de Consulta Previa

Antes de responder las preguntas formuladas por la Corte hace las siguientes precisiones:

(i) La aprobación y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 implicó un salto cualitativo en la comprensión de la reparación a las víctimas de un conflicto armado irregular como el colombiano. Destacó la necesidad de avanzar en una reparación integral que responda a

patrones mínimos de derechos humanos exigidos en el concierto nacional y universal tales como la restitución integral, la compensación, la rehabilitación, y la garantía de no repetición.

(ii) En el caso de los grupos étnicos, la ley dispuso la adopción de medidas de atención, asistencia y reparación para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras - CNARP-, así como el respeto de sus usos, costumbres y derechos colectivos. Producto de ello nació el Decreto Ley 4635 de 2011 que fija el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a estas comunidades.

(iii) El mencionado decreto, en concordancia con la Ley 1448, estableció la definición de víctima para las CNARP en el marco del conflicto armado, lo cual representó un salto sustantivo en la materia, situación que permitió categorizar los daños colectivos e individuales con efectos étnicos colectivos, así como el daño a la integridad cultural, ambiental y territorial, por racismo y discriminación racial.

(iv) En la relación con los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, se resalta la salvaguarda que estos hicieron al SIVJRNR, teniendo en cuenta que en los territorios y zonas de asentamiento de las CNARP se sintieron con gran impacto los efectos del conflicto armado Gobierno-FARC, lo que llevó a la inclusión de un “Capítulo Étnico” en el Acuerdo Final de Paz y la ratificación del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa.

(v) Si bien normas como el Decreto Ley 902 de 2017 fueron expedidas sin surtir el proceso de consulta previa, estas normas guardan estrecha relación, y complementan en la práctica la materialización de la Ley 1448 de 2011, por lo que la pérdida de vigencia de esta ley necesariamente pone en peligro el cumplimiento del capítulo étnico del acuerdo final de paz.

De cara a las preguntas formuladas, los principales avances de la Ley 1448 de 2011 fueron i) el reconocimiento de la reparación integral como respuesta a patrones mínimos de derechos humanos; ii) la definición de víctimas a las CNARP en el marco del conflicto armado; iii) el establecimiento de un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas; iv) el establecimiento de una justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus

derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición; v) las condiciones para la adopción de medidas de atención, asistencia y reparación para las CNARP; vi) la categorización de los daños sufridos por las CNARP; vii) la enunciación de derechos generales y diferenciados; y viii) la expedición del Decreto 4635 como marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los derechos de las víctimas pertenecientes a las CNARP.

Sin embargo, un obstáculo es el creciente nivel de afectación a la vida, integridad y seguridad de dirigentes que lideran reclamación de restitución de tierras de las CNARP despojadas en razón u ocasión del conflicto armado.

Respecto a las alternativas disponibles para proteger los derechos regulados en la Ley 1448 y su grado de efectividad, a pesar de las falencias y el poco avance en algunas materias contempladas en la Ley 1448 y el Decreto 4635 de 2011, la pérdida de vigencia de la ley implicaría retroceder al año 2010 en lo que respecta a las víctimas individuales o colectivas que sufrieron daño o afectación en el marco del conflicto armado. Además surgiría el escenario incierto de tramitar una nueva ley de víctimas en el Congreso de la República y el Acuerdo de Paz no sería suficiente para garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

En cuanto al impacto que para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 tendría la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011, ello significaría una afectación en la implementación del conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas que se desarrolla en la actualidad.

Por último, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011, en el caso de los grupos étnicos afectaría: la atención humanitaria; el Plan Integral de Reparación Colectiva; la restitución de la tierras; las mesas de víctimas; la Reforma Rural Integral; negaría los daños colectivos e individuales con efectos étnicos colectivos; generaría el desmembramiento del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz; no habría posibilidad de construir el protocolo de participación de víctimas de las CNARP; y el desmonte automático del marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los

derechos de las víctimas pertenecientes a las CNARP surgido con el Decreto Ley 4635 de 2011.

En orden a lo expuesto solicita declarar la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” del artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 o en su defecto disponer en la misma providencia la creación inmediata de un mecanismo legal que salvaguarde los derechos de las víctimas individuales y colectivas de las CNARP que sufrieron daño en razón o con ocasión del conflicto armado. También considera que la Corte debe declarar la unidad de materia de la expresión demandada con la vigencia jurídica del Decreto Ley 4635 de 2011 cuyo artículo 156 la fijó en 10 años contados a partir del 9 de diciembre de 2011.

7. Germán Valencia Medina – Organización Nacional Indígena de Colombia

Los 115 pueblos indígenas de Colombia han sido víctimas históricas y milenarias del conflicto armado y por más de 500 años han intentado resistir al interior de los territorios, sin que hayan dejado de recibir ataques por parte de diferentes actores armados legales e ilegales. La Ley 1448 de 2011 reconoció a las víctimas del conflicto armado con una temporalidad que es limitada para los pueblos indígenas. Sin embargo, en desarrollo de esta ley los pueblos indígenas vienen luchando por la creación de una normatividad propia en razón a las afectaciones diferenciales recibida.

El Decreto 4633 de 2011 es un gran paso en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero está atado a la Ley 1448, por lo que cualquier afectación a esta ley atentaría contra los derechos de las víctimas del conflicto armado de los pueblos indígenas. Salvo la normatividad existente, no hay mecanismos alternativos que obliguen al Estado y reconozcan los derechos de las víctimas de manera integral, pues si bien se tiene jurisprudencia frente al tema y existió un sistema anterior para reconocer el hecho victimizante sobre el desplazamiento, estos no tienen el músculo jurídico ni económico que reemplace las capacidades alcanzadas por la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios. Por lo tanto, es imperativo que la Ley 1448 y sus decretos no pierdan vigencia en el año 2021, al ser la forma de garantizar los derechos de los pueblos indígenas al igual que el resto de las víctimas.

Frente a los avances y retos actuales de garantías de derechos de las víctimas de los

pueblos indígenas, la UARIV ha procurado en casos urgentes, como el desplazamiento forzado, atender a la población víctima. Sin embargo, es necesario aclarar que en la mayoría de los casos las ayudas y auxilios son insuficientes. Las dificultades de orden administrativo y en especial la falta de garantías presupuestales imposibilitan que la entidad cumpla con el objetivo de la ley de alcanzar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Es problemático que en los procesos de reconocimiento a las víctimas, no se responda a la demanda que existe en la inscripción y reconocimiento de víctimas individuales y colectivas, debido a que el término para la inscripción fue superado por la realidad bélica de los territorios.

Frente a temas de reubicación y retornos, la UARIV ha realizado estos procesos con miembros de varias comunidades indígenas y se ha prestado la infraestructura de oferta institucional para este propósito. A pesar de esto, se observa que no hay integralidad en la mayoría del proceso teniendo en cuenta las condiciones mínimas exigidas por la ley. Pese a la firma del Acuerdo de Paz, el conflicto armado al interior de la mayoría de los territorios no ha cesado y, por el contrario, se ha agudizado, especialmente en el último año. Esto implica que el componente de seguridad no se cumple como requisito esencial de los retornos y reubicaciones.

En relación con la reparación, a pesar del poco nivel de implementación de las medidas, se ha avanzado en el reconocimiento de sujetos que deben ser reparados. Si bien no son todos los que han sido afectados por el conflicto armado, se han dado los primeros pasos en ello así como en la construcción de las propuestas y rutas de reparación colectiva de algunas comunidades.

Finalmente de cara al tema de restitución de tierras, no obstante el lento avance, la pérdida de vigencia de la normatividad de alguna manera legitimaría el despojo territorial y la apropiación de tierras por parte de actores armados, así como la presencia de los mismos en nuestros territorios.

En conclusión, si bien no existen tantos avances como se quisiera, la pérdida de vigencia de la ley no es la salida. Se deben buscar mecanismos de reforma y mejora de la ley, pero no se puede aceptar la pérdida de vigencia porque representaría una regresividad

incalculable en un conflicto armado de más de 50 años. Es imperativo que la Corte prorrogue la vigencia de la ley como una forma de garantizar los derechos de las víctimas registradas y las que se presentan día a día en las regiones en el marco del conflicto. Es necesario fortalecer la Unidad de Víctimas desde la asignación presupuestal como muestra de voluntad política del Gobierno y hacer una revisión de fondo de la ley que permita garantizar los derechos de las víctimas en Colombia.

Eje temático 3: identificación de los efectos fiscales de la Ley 1448 de 2011 y de la ampliación de su vigencia, así como de las iniciativas para su reforma

1. Alberto Carrasquilla Barrera – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con el balance fiscal de la ejecución de la Ley 1448 de 2011, desde la entrada en vigencia de dicha ley a la fecha se estiman ejecutados \$132,7 billones, como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1

Presupuesto asignado para la política de población víctima por tipo de gasto

2012-2020*

* 2012-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Fuente: MHCP-DNP.

Ahora bien, si se entendiera que el Sistema General de Participaciones -SGP- no hace parte de estos recursos, se pasaría de \$132,7 billones a \$91,3 billones, de acuerdo a lo expuesto en el gráfico 2.

Gráfico 2:

Presupuesto asignado para la política de población víctima por tipo de gasto 2012-2020* (no incluye SGP)

* 2012-2018: apropiación final; 2019 apropiación vigente, 2020, Proyecto Ley de PGN 2020. Datos deflactados utilizando la inflación reportada por el DANE 2002-2018, proyección de inflación 2019. Datos actualizados a agosto de 2019. Fuente: MHCP-DNP.

En términos comparativos, con los compromisos que ha tenido el Gobierno desde que se expidió la Ley 1448 y los consignados en los Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012[127], se han presentado unos excesos que se evidencian en asignaciones superiores a las proyectadas en estos documentos, es decir, se han ejecutado más recursos de los que estaban contemplados, por un monto estimado de \$40,3 billones, como se muestra en la siguiente gráfica:

Si en el estimativo anterior no se tienen en cuenta los gastos del SGP, la suma estimativa cambiaría de \$40,3 billones a \$12 billones. El plan de financiación de la Ley 1448 de 2011, consignado en los documentos Conpes mencionados, incluye en sus estimaciones los recursos del SGP.

En cuanto a las proyecciones fiscales respecto de la ejecución de la Ley 1448 de 2011 en los años que le quedan de vigencia según lo previsto en su artículo 208, se debe tener en cuenta que en este momento en el Registro Nacional de Víctimas existen 8 millones 895 mil personas registradas como víctimas del conflicto en diferentes conceptos: i) 7 millones 900 mil son por desplazamiento forzoso, ii) 174 mil desapariciones forzadas y iii) 1 millón 025 víctimas de homicidio en relación con este proceso. Entonces los puntos de partida para estos estimativos que se exponen son este número de víctimas, quienes serían los beneficiarios de los desembolsos presupuestales expuestos en el Grafico 1, víctimas que desde ningún punto de vista serán abandonadas si la ley pierde vigencia. La simulación que se plantea a continuación parte de la base de que mientras no sean reparadas estas víctimas las exigencias presupuestales seguirán estando vigentes. De ninguna manera se está suponiendo y no es deseable que la suspensión de la ley permita al Estado incumplir con la reparación a estas personas.

A partir de estas consideraciones expone cuatro estimativos de lo que implicaría esto en términos fiscales, así:

Tabla 1. Escenarios de costeo con un universo de 8,9 millones de víctimas

Cálculos: MHCP

Nota: Teniendo en cuenta que para el año 2020 se espera tener un recaudo tributario del orden de \$158 billones, la tercera columna de la tabla presenta los años de tributación equivalentes a las asignaciones requeridas para cumplir con las necesidades de gasto de cada escenario.

A continuación, se describen los 4 escenarios:

Escenario 1. La apropiación presupuestal que se ha venido haciendo, continuaría por un periodo de 10 años y eso costaría 143 billones de pesos. Para poner ese número en perspectiva, para el año 2020 se espera recaudar en la DIAN 148 billones.

Escenario 2. Se garantizaría la apropiación presupuestal per cápita por solo un año y un salario mínimo legal mensual vigente, lo que daría una suma de 80,2 billones.

Escenario 3. Se garantizaría la apropiación presupuestal per cápita por un año y por otros dos años se darían unos recursos equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente, eso costaría 29,5 billones.

Escenario 4. Se garantizaría la reparación de las víctimas inscritas hasta el momento en los próximos 3 años, lo que tendría un costo de 231,9 billones.

Lo anterior es resultado de un cálculo basado en dos números: el primero es derivado del Auto 373 de 2016, de acuerdo a los derechos que fueron explícitamente numerados en esa providencia y unos estimativos acerca de los costos derecho por derecho, lo que da una suma aproximada de unos \$100 millones por hogar o \$27 millones por persona; el segundo, corresponde a los cálculos que se tienen acerca de las personas que aún no han sido reparadas, es decir, a casi 9 millones de víctimas en 3 años, lo que equivale a \$231,9 billones, que en términos comparativos es semejante a destinar solo a este programa un poco más de un año y medio del recaudo tributario total del país.

Respecto a los efectos fiscales que podría tener la eventual extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, en este escenario se procede a ampliar el número de víctimas en un

estimativo de los 9 millones actuales a 13 millones en el escenario nuevo, si eso es así y exactamente con los mismos principios de las 4 simulaciones anteriores, se tendrían los siguientes estimativos:

Tabla 2. Escenarios de costeo con un universo de 13 millones de víctimas

Cálculos: MHCP

Nota: Teniendo en cuenta que para el año 2020 se espera tener un recaudo tributario del orden de \$158 billones, la tercera columna de la tabla presenta los años de tributación equivalentes a las asignaciones requeridas para cumplir con las necesidades de gasto de cada escenario.

Entonces, los cuatro escenarios tendrían las siguientes implicaciones: i) 182,6 billones costaría una garantía por 10 años de las mismas apropiaciones que se vienen haciendo históricamente; ii) 103,7 billones se necesitarían para garantizar esa apropiación per cápita en el año 2020 más una asignación de un salario mínimo legal mensual vigente de ahí en adelante; iii) 41,8 billones, para cumplir con las reparaciones, asignando la apropiación presupuestal per cápita histórica y luego extenderla solamente por 2 años; y iv) el último escenario relativo a la reparación de todas las víctimas que incluye las que actualmente son víctimas (9 millones aprox.), más el estimativo que hacemos de las posibles nuevas víctimas que entrarían a estar amparadas por la cobertura de la ley (4 millones aprox.), lo que da una suma de 326.7 billones que corresponde a un poco más de dos años del total recaudo tributario del país.

Por último, se expone la diferencia de costear la reparación del universo de 13 millones de víctimas de acuerdo a la proyección expuesta, para evidenciar las implicaciones fiscales que tendría la prórroga de la ley.

Tabla 3. Diferencial de los escenarios de costeo

Cálculos: MHCP

Nota: Teniendo en cuenta que para el año 2020 se espera tener un recaudo tributario del

orden de \$158 billones, la tercera columna de la tabla presenta los años de tributación equivalentes a las asignaciones requeridas para cumplir con las necesidades de gasto de cada escenario.

En el escenario 1, la diferencia es de 39,6 billones; en el escenario 2, es de 23,6 billones; en el escenario 3, sería de 123,3 billones; y en el escenario 4, que garantiza la reparación plena en virtud de la Ley 1448 de 2011, exigiría del Estado un esfuerzo adicional de \$94,8 billones para atender a las nuevas víctimas dada la extensión de la vigencia de la Ley.

2. Carlos Felipe Córdoba Larrarte – Contraloría General de la República

Las víctimas representan los actores más importantes del posconflicto, al encarnar el testimonio vivo de un país que ha sufrido con la violencia, por lo que merecen atención integral del Estado. Desde esa perspectiva, la Contraloría ha enfocado un trabajo a través de su Unidad Delegada para el Posconflicto junto con la Procuraduría, Defensoría y Representantes de las Víctimas, haciendo monitoreo a la ley de víctimas.

Las cifras básicas a partir de las cuales soporta su intervención son: i) a la fecha existen 8 millones 300 mil de víctimas registradas; y ii) para alcanzar la reparación integral se necesitan alrededor de \$115,9 billones. En consecuencia, en cuanto a los efectos específicos de la implementación del Acuerdo de Paz y los derechos de las víctimas en caso de que se produzca la pérdida de la vigencia de la Ley 1448, se debe determinar si existe un alto número de población víctima pendiente de atención.

Al respecto, en atención psicosocial hay 3.228.097 víctimas; en la medida colectiva hay 631.781 víctimas pendientes de atención; en cuanto a la indemnización administrativa hay 764.269 hogares pendientes de atención y en torno al desplazamiento existen 1.265.524 hogares pendientes de atención. En desaparición forzada hay 43.322 sujetos pendientes de atención, en homicidios habrían 197.449 y en secuestro 16.82. A su vez, en materia de indemnización colectiva 251 indígenas y 157 afro descendientes, en materia de vivienda urbana 228.895 sujetos pendientes de atención y en materia rural 100.911 sujetos pendientes de atención.

Sobre las proyecciones fiscales respecto de la ejecución de la Ley 1448 en los años que le quedan de vigencia, se deben definir las rutas de atención a la población víctima, así como

el alcance de estas medidas y metas para dicha reparación integral, a fin de que la población víctima pueda superar su condición de vulnerabilidad y sea reparada de forma integral. También es imperativo realizar un costeo claro y detallado por componente y medida que determine con exactitud la totalidad de la población pendiente de atención, al igual que las fuentes de recursos requeridos para su financiamiento de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y que efectivamente pueda garantizar dicha reparación integral.

Respecto al balance fiscal de la ejecución de la Ley 1448, es clave definir los recursos para atender los costos pendientes de la política pública de víctimas, ya que de acuerdo con los cálculos hechos a partir del Conpes 2011 y 2012, se definieron recursos por \$54,9 billones a precios de 2011, los cuales ya fueron superados. Igualmente se requiere realizar una evaluación de impacto de los recursos invertidos en dicha ley, ya que según los cálculos de la Contraloría al año 2019 se ha invertido alrededor de \$96,6 billones, por lo que se hace necesario evaluar el resultado de la inversión y determinar si el modelo de atención está ajustado a los requerimientos de la población víctima, determinando cómo van llegando dichos recurso a los 170 municipios que los necesitan en sus 6 componentes de inversión.

Se estima que entre el año 2019 y 2021 se requieren alrededor de \$115,9 billones para terminar de reparar efectivamente a las víctimas registradas (8 millones 300 mil). Si se hace un cálculo de estas mismas víctimas 10 años después, serían \$155 billones, partiendo de la base que sea el mismo número de víctimas registradas.

En consecuencia, sería importante establecer si se debe abrir o no ese registro nuevamente y si las proyecciones que se tienen sobre alrededor de unos 13 millones de víctimas daría más de \$180 billones para su atención integral. Por lo que resulta importante tener gran capacidad y rapidez para reparar integralmente a las víctimas del país.

3. Roy Leonardo Barreras Montealegre – Comisión de Paz del Senado de la República

La pérdida de vigencia de la ley es contraria al marco constitucional para la paz, así como a los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 que son parámetro de interpretación en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz.

Si el Acto Legislativo 02 de 2017 rige por 12 años, lo que quiere decir que le restan 10 años, por lo menos durante esa década debe mantenerse la vigencia de la ley. Por su parte, teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2017 se refiere a todo el SVJNR, puede decirse que el hecho de establecer un límite de vigencia de la ley de víctimas termina por desconocer la Constitución. El espíritu del legislador se dio en el marco legislativo transicional, por lo que la Ley 1448 tiene como eje la construcción de una paz estable y duradera.

Además de lo jurídico y lo legislativo, no hay confianza en la voluntad política del Gobierno para garantizar la prórroga de esta norma, pues a pesar de existir un proyecto de ley en curso, ello no es sinónimo de garantías para las víctimas sino de incertidumbre. Incluso el plan de desarrollo no garantiza que esta ley se vaya a prorrogar, pues textualmente dice: “este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 para establecer los criterios para determinar la renovación”, con lo cual puede no determinarla o determinarla de otra manera. Y continúa este documento: “o actualización de la política de víctimas, así como una propuesta de ajuste y actualización siempre bajo el criterio del costo de su implementación”. Es decir, el plan de desarrollo no garantiza la prórroga en la vigencia de la ley, ni los mecanismos para la financiación de este compromiso histórico con las víctimas. Contempla además “en el marco de la restricción presupuestal”, con lo cual se prevé su restricción a partir de una evaluación que haga el Gobierno de la política de víctimas.

Por su parte, la presidencia de la República de ese entonces (2009), en relación con el proyecto conciliado de la actual Ley 1448 dijo: “el texto conciliado que el gobierno solicita encarecidamente no aprobar se constituye en una grave amenaza a la seguridad democrática puesto que iguala a los terroristas con agentes al servicio del Estado”. Evidentemente existe la intención de negar los efectos de esta ley, por lo que no sorprende que voceros o parlamentarios del partido de gobierno sugieran que la ley se extinga con esta vigencia, pues si no creyeron en la ley hace 10 años no hay razón para que crean en ella ahora.

A su vez, el Ministro de la Justicia y del Interior de entonces, el doctor Fabio Valencia Cossio (2009) dijo: “el Gobierno ha tenido como política fundamental la reparación de las víctimas y la atención a las víctimas, este Gobierno de forma unilateral dictó un decreto para la reparación administrativa de las víctimas”. Bajo este criterio se podría pensar que

no se necesita esta ley, por lo que se puede dejar que se extinga al existir la posibilidad de seguir reparando de manera unilateral al arbitrio de los gobiernos.

La negación de esta ley, del conflicto y de las víctimas ha sido una constante, tan es así que se ha llegado a decir que los desplazados no existen, sino que son migrantes sin tierras. El Gobierno no ha creído en un capítulo histórico importante que hoy es mandato constitucional, ejemplo de ello es la falta de aprobación de las 16 circunscripciones de paz, conocidas como las 16 curules para las víctimas, situación que muestra la falta de confianza en el Acuerdo. En consecuencia, salvo que la Corte declare la inexecutable de la vigencia de esta norma, se afectaría toda la institucionalidad de los procesos de reparación de víctimas. Finalmente, precisa que la inexecutable eventual no abre el registro de las víctimas.

4. Juanita María Goebertus Estrada – Comisión de Paz de la Cámara de Representantes

En una revisión a través del sistema del Congreso se encontró que desde 2013 se han presentado 21 iniciativas de modificación o prórroga de la ley, solo 4 de ellas están en trámite y 17 han sido archivadas o retiradas. Las 21 iniciativas referidas se pueden clasificar en cinco tipologías de reformas: i) ampliación de tipos de medidas de reparación, ii) ampliación del universo de víctimas, iii) ampliación del plazo del registro de víctimas, iv) restitución de tierras y v) vigencia propiamente.

De las 4 que actualmente están en curso, 3 de ellas son sobre la ampliación de la vigencia, repartidas entre el Centro Democrático, el Partido de la U y la oposición. En este escenario, si se toma desde 2013 a hoy parecería existir cierto consenso en relación con la prórroga, teniendo en cuenta que hay partidos de Gobierno, de la oposición e independientes que están presentando proyectos en este sentido, pero existe amplio disenso y ausencia de liderazgo político sobre cuáles son las adecuaciones. Existe una tensión muy fuerte entre medidas maximalistas sobre todo relacionadas con abrir el registro de víctimas y otras restrictivas o regresivas, como por ejemplo la inversión en la carga de la prueba frente a la restitución.

A su vez, en materia de reparaciones, particularmente en el componente de indemnización, hay un avance del 12%, con lo cual en dos años que quedan de vigencia de

la ley no se alcanzaría a lograr la reparación y al ritmo de este Gobierno se tardaría 62 años alcanzar la reparación total de las víctimas. En materia de restitución de tierras, si se tomaran las cifras de la Unidad de Restitución de Tierras se tardarían 12 años en lograr la garantía de los derechos de las víctimas.

Lo que resulta más preocupante es que durante este Gobierno se ha ralentizado el proceso de reparación de víctimas. Mientras que el promedio anual de indemnización de víctimas desde la vigencia de la ley hasta el inicio del gobierno Duque fue 103.792 víctimas indemnizadas al año, durante el primer año del gobierno Duque se indemnizaron 45.091 víctimas, es decir, hay una reducción del 56% del número de víctimas indemnizadas al año.

Esa cifra es igualmente preocupante en temas de atención psicosocial a víctimas, ya que se venía de un promedio anual de 107.000 víctimas con proceso de atención psicosocial. En 2018 se dieron 59.600, con lo cual habría un promedio mensual de más o menos 5.000 y, a 2019, se está en un promedio mensual de 3.500 víctimas con atención psicosocial.

En cuanto a la discusión sobre el presupuesto 2020, el gobierno Duque pretende indemnizar a 510.000 víctimas durante este cuatrienio, no obstante, si se toman todos los recursos asignados para la Unidad de Víctimas a 2020, el Gobierno solo lograría cumplir el 30% de esta meta.

Si bien, no se pretende negar la complejidad del proceso de indemnización, tampoco se puede obviar que se viene en un proceso lento que se está ralentizando aún más durante este Gobierno.

Por otra parte, si se toma el Acto Legislativo 01 de 2017, particularmente el artículo transitorio 18, es claro que hay un cambio institucional donde se advierte que el Estado garantizará la reparación de víctimas de manera integral lo que lleva que sea atemporal. En esa medida, la pregunta sería si es suficiente eliminar ese límite de vigencia para efectos de cumplir con el Acuerdo de Paz.

Específicamente, el Acuerdo de Paz señala una obligación en cabeza del Gobierno de poner en marcha un proceso participativo para adecuar y fortalecer la ley de víctimas como el componente de reparaciones del sistema integral. Ese proceso tuvo la participación de más

de 3000 víctimas en 2017.

Dada la experiencia en el Congreso, donde lo más difícil es llegar a un acuerdo en lo que respecta a la vigencia de la ley, fortalecimiento y adecuación, la Corte debería dar unos lineamientos orientadores al respecto. Entre otros podrían tenerse en cuenta los siguientes:

(i) Llegar más rápido a más víctimas, lo que implica articular los planes territoriales, potenciar la reparación colectiva, destinar recursos, diferenciar las medidas del universo de víctimas de desplazamiento de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, potenciar los retornos y la restitución de tierras, acordar no imponer criterios de priorización -estos deben ser acordados de manera participativa-.

(ii) Articular la reparación con el sistema integral (JEP, Comisión de la Verdad y la Unidad Especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado), promover actos tempranos de responsabilidad, que quienes causaron el daño contribuyan material y simbólicamente a su reparación, garantizar un plan psicosocial para la convivencia, que la JEP no tenga que ordenar reparaciones dado que estas se deberían cumplir vía administrativa.

(iii) El propio Acuerdo de Paz reconoce que es necesario hacer un ajuste al universo de víctimas, como ocurre con las víctimas miembros de las fuerzas militares, víctimas en el exterior, víctimas de los grupos armados que no pudieron declarar dentro de los plazos establecidos, así como claridad en los criterios excepcionales de cuándo se puede registrar y cuándo no.

La responsabilidad histórica que tenemos como país, que a lo largo de 50 años de conflicto armado ha generado más de 8 millones de víctimas, hace que estas merezcan que se les repare durante el tiempo que sea necesario, por lo que se deben eliminar los límites temporales.

[1] Argumentos extraídos del escrito original de la demanda y de su posterior corrección.

[2] Ver folio 9 del expediente.

[3] Ibídem.

[4] Ver folio 11 del expediente.

[5] Ver folio 12 del expediente.

[6] Ver folio 13 del expediente.

[7] Ver folio 17.

[8] Ver folio 29 del expediente.

[9] Ver folio 30 del expediente.

[11] Ibídem.

[12] Ver folio 30 del expediente.

[13] Ibídem.

[14] Ver folio 31 del expediente.

[15] Ver folio 32 del expediente.

[16] Ibídem.

[17] Ver folio 33 del expediente.

[18] Ver folio 34 del expediente.

[19] Ibídem.

[20] Los demandantes se refieren específicamente al punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final, en virtud del cual: “El gobierno nacional y las FARC-EP acuerdan que en el marco del fin del III conflicto es necesario fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas, adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto, y asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación”.

[21] Ver folio 35 del expediente.

[22] Ver folio 38 del expediente.

[23] Ibidem.

[24] Ver folio 39 del expediente.

[25] Ver folio 37 del expediente.

[26] Ibidem.

[27] Las intervenciones se presentan en orden cronológico.

[28] Folios 74 al 81.

[29] Folios 83 al 92. Suscriben el documento los ciudadanos Ramiro Bejarano Guzmán y Jaime Augusto Correa Medina.

[30] Fundados en una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 15, 21, 93, 229, y 250 de la Carta Política, así como de los lineamientos trazados por el derecho internacional humanitario y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos respecto de los derechos de las víctimas.

[31] A través de Gustavo Gallón Giraldo, David Fernando Cruz Gutiérrez, Julián González Escallón, Paula Villa Vélez y Juan Carlos Ospina Rendón.

[32] Folios 108 al 140. Suscribe el documento el ciudadano Joselyn Gómez Pico.

[33] Folios 141 al 148. Suscribe el documento el ciudadano Rodrigo Granda Escobar.

[34] Folios 149 al 161. Suscribe el documento el ciudadano Néstor Santiago Arévalo Barrero.

[35] Folios 162 al 165. Suscribe el documento el ciudadano Esteban Jordan Sorzano.

[36] Folios 168 al 209. Suscriben el documento los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Mauricio Albarracín Caballero, Juana Dávila Saénz, Ana Jimena Bautista Revelo, Daniel Marín

López, Alejandro Jiménez Ospina, Sindy Castro Herrera y Felipe León Villamil.

[37] Ver sentencia C-767 de 2014.

[38] Folios 210 al 234. Suscribe el documento la ciudadana María del Pilar Bahamón Falla.

[39] Folios 234 al 253. Suscribe el documento la ciudadana Clara María González Zabala.

[40] Folios 254 al 259. Suscriben el documento los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Javier Enrique Santander Díaz.

[41] Folios 260 al 273. Suscriben el documento los ciudadanos Soraya Gutiérrez Argüello, Jomary Ortegón Osorio, José Jans Carretero Pardo y Luz Marina Hache.

[42] Folios 275 al 284. Según la constancia de la Secretaria General de la Corte la intervención se presentó después de vencido el término de fijación en lista.

[43] Folios 296 al 314. Suscribe el documento de remisión el ciudadano Marco Romero Silva. Según la constancia de la Secretaria General (folio 274) de la Corte la intervención se presentó después de vencido el término de fijación en lista.

[44] Folios 1 al 25. Suscribe el documento Donaldo José Ardila Arroyo. La fecha de radicación del documento, según constancia secretarial, fue el día 10 de octubre de 2019.

[45] Folios 286 al 292.

[47] Refiriéndose a la naturaleza de las normas derogatorias -asimilables en algún grado a normas como la examinada- un sector de la doctrina las ha caracterizado como normas no independientes de manera que desaparecidas las normas a las que se refieren, lo mismo ocurre con ellas. En esa dirección se ha sostenido que “[s]i, como se ha visto, la validez de la norma no independiente depende de su relación con una norma independiente, la validez de la norma derogatoria depende de la validez de la norma que deroga”. Conforme a ello “al perder validez la norma independiente pierde validez la norma derogatoria” o, dicho de otro modo, “al producirse el efecto derogatorio se extingue la relación con la norma independiente y la norma derogatoria misma deja de ser válida”. Sobre la Derogación:

[48] En esa oportunidad indicó la Corte: “En el presente caso, la ausencia del texto que debe declararse inexecutable puede resultar más gravosa -en términos constitucionales- que su presencia debido al impacto en los procesos de restitución de tierras y el logro de sus objetivos. Con todo, una sentencia diferida no tendría mucho sentido por la naturaleza temporal de la justicia transicional y por la vigencia limitada de la Ley 1448 de 2011. Por tanto, la Corte encuentra el fallo integrador en la modalidad sustitutiva como el más razonable en este asunto, en el caso de la expresión contenida en el artículo 1º, que además condiciona la comprensión de las demás expresiones acusadas. // Para llenar el vacío generado por la extralimitación presidencial, y con el objetivo de respetar al máximo el principio democrático, el trabajo del Legislador y los derechos de las víctimas, la Corte tomará el plazo de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 para entender la vigencia de los cargos creados en la Procuraduría en virtud de las facultades. Adicionalmente, se reiterará de manera expresa la facultad constitucional que mantiene el congreso para pronunciarse sobre la materia, dentro del amplio margen de configuración que le asiste, teniendo en cuenta que es posible adoptar opciones diversas sobre la necesidad de estos cargos. // Bajo este criterio, en la parte resolutive de esta sentencia se declarará la inexecutable de la expresión “de carácter permanente” del artículo 1º del Decreto 2247 de 2011 y ante el vacío y la contradicción al ordenamiento constitucional que surge de tal determinación, se procederá a sustituir la expresión por la frase “por 10 años, sin perjuicio de lo que pueda determinar el legislador” para ajustarse al contenido normativo de la Ley 1448 de 2011 como criterio interpretativo relevante y plausible en la interpretación que el Presidente hizo de las facultades”.

[49] Entre muchas otras se encuentran la sentencia C-286 de 2014 en la que este Tribunal afirmó que “es claro para este Tribunal que el límite constitucional impuesto a la libertad de configuración del legislador para regular las leyes sobre justicia transicional es especialmente la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y a las garantías de no repetición”.

[50] En la sentencia C-839 de 2013 sostuvo este Tribunal: “ (...) la Constitución exige la protección de los derechos de las víctimas, lo cual constituye un pilar fundamental reconocido por esta Corporación y constituido por el compromiso del Estado Social y

Democrático de Derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas (...), tal como requieren la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Preámbulo de la Constitución y especialmente sus artículos 1, 2, 5, 86, 87, 88 y 241-1, 93, 94, 229 y 215-2”.

[51] En esa dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-228 de 2002, C-579 de 2013 y C-912 de 2013.

[52] Un análisis detallado sobre el fundamento internacional de los derechos de las víctimas se encuentra entre los fundamentos 339 y 372 de la sentencia C-007 de 2016. Sobre el reconocimiento del derecho de las víctimas pueden encontrarse diversos instrumentos internacionales entre los que se encuentran, por ejemplo, el “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”.

[53] Sentencia C-007 de 2018.

[54] Ibídem.

[55] Sentencia C-228 de 2002.

[56] Ibídem.

[57] Ibídem.

[58] Ibídem.

[59] Ibídem.

[60] Ibídem.

[61] Ibídem.

[62] Así fue caracterizado por la sentencia C-228 de 2002. En esa oportunidad la Corte indicó que dicho derecho tenía una especial importancia en el caso de las graves violaciones de los derechos humanos.

[63] Sentencia C-674 de 2017.

[64] Sentencia C-579 de 2013.

[65] Sentencia C-228 de 2002.

[66] Sentencia C-579 de 2013.

[67] La sentencia C-210 de 2007 sintetizó el fundamento de este derecho en los siguientes términos: “(...) el derecho constitucional a la reparación integral de las víctimas no sólo tiene fundamento expreso en los artículos 1º, 2º y 250 de la Constitución, sino también en varias normas del derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, resultan vinculantes en nuestro ordenamiento jurídico. Así, entonces, dijo la Corte, que la petición de reparación del daño causado surge: i) del concepto mismo de dignidad humana que busca reestablecer a las víctimas las condiciones anteriores al hecho ilícito (artículo 1º superior), ii) del deber de las autoridades públicas de proteger la vida, honra y bienes de los residentes y de garantizar la plena efectividad de sus derechos (artículo 2º de la Carta), iii) del principio de participación e intervención en las decisiones que los afectan (artículo 2º de la Constitución), iv) de la consagración expresa del deber estatal de protección, asistencia, reparación integral y restablecimiento de los derechos de las víctimas (artículo 250, numerales 6º y 7º, ídem) y, v) del derecho de acceso a los tribunales para hacer valer los derechos, mediante los recursos ágiles y efectivos (artículos 229 de la Constitución, 18 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre, 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (...).”.

[68] Sentencia C-795 de 2014.

[69] *Ibídem*.

[70] *Ibídem*.

[71] Sentencia C-674 de 2017.

[72] Sentencia C-795 de 2014.

[73] Sentencia C-674 de 2017.

[74] Ibídem.

[75] Sentencia C-454 de 2006.

[76] Sentencia SU-254 de 2013.

[77] Sentencia C-007 de 2018.

[78] Sentencia C-753 de 2013.

[80] Con apoyo en esa consideración advirtió que atribuirle efecto reparador a la oferta estatal dirigida de manera especial a la población desplazada no era contrario a la Constitución, siempre y cuando tal efecto fuera entendido en un sentido amplio, esto es, como “el efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la dignidad humana que es común a todas las acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas”.

[81] Sentencia C-007 de 2018.

[82] Sentencia C-007 de 2018.

[83] Sentencia C-080 de 2018.

[84] Ibídem.

[85] Gaceta del Congreso 692 de 2010.

[86] Gaceta del Congreso 692 de 2010.

[87] Gaceta del Congreso 692 de 2010.

[88] Sentencia C-280 de 2013.

[89] Refiriéndose a ello, la sentencia C-250 de 2012 indicó: “La Corte coincide con los intervinientes en la calificación 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”, como una ley de justicia transicional. Esta percepción tiene fundamento tanto en su título como en su contenido normativo, pues desde el primer artículo se señala que tiene como propósito definir, dentro de lo que denomina como un marco de justicia transicional, acciones concretas tanto de naturaleza judicial como administrativa, al igual que acciones de naturaleza social y económica, dirigidas a individuos como a colectivos, y destinadas a las víctimas de infracciones al DIH y de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Art. I). La misma disposición señala que se tratará de medidas que harían posible para estas víctimas, el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, para así reconocer su condición de víctimas, su derecho a la dignidad humana y la materialización de sus derechos constitucionales (Art. I)”.

[90] En la sentencia C-912 de 2013 y apoyándose en sus pronunciamientos previos, la Corte destacó que la Ley de Víctimas constituye una ley temporal, por cuanto su vigencia está circunscrita a un plazo de diez (10) años, esto es, hasta junio de 2021.

[91] Sentencia C-280 de 2013. Sobre el carácter especial de la Ley, la sentencia C-912 de 2013 indicó: “Mientras esta regulación conserve su vigencia, tales situaciones no se regirán por las normas generales que de otra manera gobernarían los respectivos temas, entre ellos la prestación por parte del Estado de servicios de salud, educación o vivienda, las reglas sobre recuperación de la propiedad indebidamente ocupada por terceros y sobre las restituciones consecuenciales, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y las indemnizaciones debidas a las víctimas de hechos punibles, entre otras. Asimismo, debido al carácter especial de esta regulación, las normas generales que desarrollan aquellos contenidos no se entienden derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por el solo hecho de la entrada en vigencia de la Ley 1448, pues continúan plenamente vigentes para ser aplicadas a los casos no cubiertos por estas reglas especiales”.

[92] En la exposición de motivos y luego de citar la sentencia C-454 de 2006 la Corte se indica: “Teniendo en cuenta los lineamientos internacionales en favor de las víctimas, se hace necesario para este proyecto se articule con los pronunciamientos de la Corte Constitucional en desarrollo al contenido de los derechos de verdad, justicia y reparación, así como las garantías de no repetición”. Gaceta del Congreso 692 de 2010.

[93] En la exposición de motivos del proyecto de ley se indicó: “Los parámetros internacionales para la protección de las víctimas que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en la elaboración de este proyecto de ley, han tenido en cuenta son los contenidos en los diferentes instrumentos internacionales, tales como los (i) “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”; (ii) el “Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad”; (iii) los “Principios rectores de los desplazamientos internos”, y (iv) la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, entre otros. // Se resalta, en todo caso, que los mencionados arriba son estándares no vinculantes por cuanto el Estado colombiano no hace parte de ellos; sin embargo, en tanto que tales parámetros resultan propicios para la situación colombiana, se incluyeron voluntariamente en el presente proyecto que se somete a su consideración”. Gaceta del Congreso 692 de 2010.

[94] Se establece también en el artículo 143 el deber de memoria del Estado en virtud del cual deben propiciarse “garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto (...)”.

[95] En la exposición de motivos del proyecto, el Gobierno Nacional se refirió al carácter transformador de la reparación indicando: “Los servicios sociales ofrecidos de manera prioritaria a las víctimas tienen un potencial transformador de las condiciones de vida de las víctimas que en la mayoría de los casos son personas marginadas, pues no solo son útiles para asistir ante la inmediatez del perjuicio sufrido, sino que además trascienden esa inmediatez reconociéndoles su estatus de ciudadanos al otorgarles asistencia en salud, en educación, en vivienda, en crédito, entre otros, que seguramente no tenían antes de su condición de víctimas” Y en esa misma oportunidad sostuvo: “Se reitera, las medidas de reparación son una oportunidad no solo para devolver a las víctimas su dignidad, sino también para otorgarles su condición de ciudadanos con iguales derechos; las reparaciones

tienen un potencial transformador de carácter social, económico, político y cultural".
(Gaceta 692 de 2010)

[96] Sentencia C-280 de 2013.

[97] Sentencia C-250 de 2013.

[98] Con tal finalidad en el punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final se previó la celebración de un evento de amplia participación, como consecuencia del cual el Gobierno, entre otras cosas, "pondrá en marcha los ajustes y reformas normativas y de política necesarios (...)" para alcanzar los objetivos allí descritos.

[99] Sentencia C-493 de 2015.

[100] *Ibídem.*

[101] *Ibídem.*

[102] *Ibídem.*

[103] Sentencia C-280 de 2013.

[104] *Ibídem.*

[105] *Ibídem.*

[106] *Ibídem.* En la sentencia del caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia, de fecha 29 de julio de 1988 la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó: "El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación".

[107] Sentencia C-280 de 2013. Esta perspectiva fue reiterada en la sentencia C-581 de 2013 en la que este Tribunal reiteró que la adopción de la Ley 1448 de 2011 es expresión del cumplimiento de varios mandatos internacionales. En ese sentido, además del artículo 2

de la Convención Americana sobre derechos Humanos la Corte ha citado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2, numeral 2), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2°) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (artículo 2°).

[108] La Corte Interamericana ha adoptado numerosas decisiones en las que bajo diferentes contextos le ha impuesto a los Estados la obligación de adoptar medidas que implican el ejercicio de competencias legislativas o reglamentarias. Cabe mencionar algunos de ellos. En el caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile de 2001, se ordenó modificar el ordenamiento jurídico interno de Chile, con el fin de suprimir la censura previa. En el caso Yatama Vs. Nicaragua de 2005 se ordenó reformar la ley electoral de Nicaragua que regule las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de participación electoral. En el caso Yakye Axa Vs. Paraguay de 2005 se ordenó adoptar medidas legislativas para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas. En el caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala de 2005 se ordenó modificar el artículo 201 del Código Penal vigente de Guatemala, de manera que se estructuren tipos penales diversos y específicos para determinar las diferentes formas de plagio o secuestro. En el caso Gómez Palomino Vs. Perú de 2005 se ordenó reformar la legislación penal a efectos de compatibilizarla con los estándares internacionales en materia de desaparición forzada de personas. En el caso Comunidad indígena Sawhoyamaxe Vs. Paraguay de 2006 se ordenó adoptar medidas legislativas para entregar física y formalmente a los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxe sus tierras tradicionales. En el caso Saramaka Vs. Surinam de 2007, se ordenó adoptar las medidas legislativas para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado. En el caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá de 2008 se ordenó a Panamá tipificar los delitos de desaparición forzada de personas y tortura, en un plazo razonable. En el caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil de 2017 se ordenó adoptar las medidas legislativas necesarias para que, en los casos de homicidio, tortura o violencia sexual, en que prima facie miembros de la policía sean acusados como posibles perpetuadores, se delegue la investigación a un órgano independiente y diferente de la Fuerza Pública involucrada en el incidente. En el caso Palamara Iribarne Vs. Chile de 2005. Se ordenó adoptar todas las medidas necesarias para derogar y modificar dentro de un plazo razonable, cualesquiera normas internas que sean incompatibles con los estándares

internacionales en materia de libertad de pensamiento y de expresión. En el caso *Boyce y otros vs. Barbados* de 2007 se ordenó al Estado adoptar medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para asegurar que no se imponga la pena de muerte. En el caso de *las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana* de 2005 se ordenó al Estado adoptar en su derecho interno, las medidas legislativas que sean necesarias para regular el procedimiento y los requisitos conducentes a adquirir la nacionalidad dominicana, mediante la declaración tardía de nacimiento. En el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela* en sentencia de 2006 se ordenó adecuar la legislación interna de tal suerte que incorpore adecuadamente los estándares internacionales sobre uso de la fuerza por los funcionarios encargados de aplicar la ley.

[109] Sentencia C-007 de 2018.

[110] Es importante destacar la decisión adoptada por la Corte Interamericana en el caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, de fecha 19 de agosto de 2013 en la cual dispone que el Estado debe continuar con la plena puesta en funcionamiento del “Registro Único de Víctimas y Familiares de Víctimas de Graves Violaciones a los Derechos Humanos durante la Masacre de El Mozote” y adoptar las medidas necesarias para asegurar su permanencia en el tiempo y la asignación presupuestaria para el efectivo funcionamiento.

[111] Sentencia C-007 de 2018.

[112] Sentencia C-280 de 2013.

[113] Al presentar la justificación de la adopción de la Ley 1448 de 2011 se indicó en la exposición de motivos, entre otras cosas, lo siguiente: “Las modificaciones y ajustes que se han realizado a la política pública sobre desplazamiento forzado en los últimos dos años, aunado a los pronunciamientos de las Altas Cortes sobre algunos temas neurálgicos para la atención integral de la población, requieren actualizar la legislación colombiana sobre la materia, especialmente, el denominado Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con el fin de que responda a las necesidades de la población a través de la idoneidad de las políticas públicas, a fin de contribuir de manera efectiva al goce de los derechos que le asiste a esta población. // Tomando en consideración estos elementos y aunado a que hoy está claramente demostrado que el Estado ha convertido la protección de

esta población en un tema de la mayor importancia dentro de su agenda de política pública, y al hecho de que el Estado cuenta con la posibilidad de acudir a herramientas que le permiten garantizar la sostenibilidad del proceso hacia el logro del pleno goce de derechos de la población en situación de desplazamiento, se considera necesario a través de esta ley avanzar en algunos aspectos centrales del proceso de atención integral a la población desplazada. // Es claro que las personas que han sido obligadas a desplazarse han sufrido una vulneración masiva y continua de sus Derechos Humanos, lo cual ha generado que el Estado colombiano desarrolle múltiples medidas para atender la situación de vulnerabilidad manifiesta en la que se encuentran más de tres millones de personas; pero adicionalmente, al reconocerles su calidad de víctima por las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que han sufrido, los hace titulares de otros derechos, como el de derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. Es por ello, que en la nueva concepción de la política pública de prevención, protección y atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional, incluye un nuevo componente denominado Verdad, Justicia y Reparación Integral, el cual se nutre de la atención específica y prevalente que recibe esta población, y de elementos adicionales, que responden a las necesidades propias y específicas para la protección plena y efectiva de los citados derechos. (...)"

[114] La Corte Constitucional ha estimado la importancia de articular la Ley 1448 de 2011 con el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Ello se refleja, entre otros, en el Auto 098 de 2013, - mujeres líderes desplazadas y las que trabajan en favor a ellas-; en el Auto 119 de 2013, -componente de registro de la población desplazada por la violencia-; en el Auto 009 de 2015 - traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación y creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género-; en el Auto 735 de 2017 -aplicación de criterios para la entrega de indemnización administrativa; en el Auto 756 de 2018 -protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados-; y el Auto 331 de 2019 -indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada-. En adición a los mencionados, pueden consultarse también los autos 026, 052, 201 y 206 de 2013, autos 11, 173, 182, 214, 293, 300 de 2014, autos 201, 202, 251, 252, 350 y 294 de 2015, autos 316 y 373 de 2016, autos 474, 620 y 737 de 2018, autos 447, 509 y 684 de 2018 y el Auto 411 de 2019.

[115] Conforme a la sentencia C-630 de 2017 el deber de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final supone “una obligación de medio” y, en esa medida, “implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”.

[116] Explicó la Corte el alcance de la reforma en los siguientes términos: “El criterio de la sostenibilidad fiscal fue reconocido en el Acto Legislativo 03 de 2011. Tal reforma señaló que la intervención del Estado en la economía, a efectos de alcanzar los propósitos del artículo 334, debe llevarse en un marco respetuoso de la misma. A partir de ello estableció, de una parte, que el marco de sostenibilidad fiscal (i) funge como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y (ii) orienta a las ramas y órganos del poder público, en un marco de colaboración armónica. Prescribió también, al modificar el artículo 339, (iii) que el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó en el artículo 346 (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal (...)”.

[117] Sentencia C-288 de 2012.

[118] Sentencia C-288 de 2012.

[119] Sentencia C-288 de 2012.

[120] Ibídem.

[121] Ibídem.

[122] Al sintetizar la razón de la decisión de declarar la exequibilidad de las disposiciones señaló: “Los artículos 19 de la Ley 1448 de 2011 y 77 del Decreto Ley 4634 de 2011 son exequibles porque no suponen una restricción del derecho a la reparación integral y en particular a la indemnización administrativa atendiendo al criterio de sostenibilidad fiscal. // En efecto, el derecho a la reparación de las víctimas es fundamental y no puede ser limitado, negado o desconocido por razones de sostenibilidad fiscal ya que se ha

considerado que este es solo un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado. Bajo la misma lógica, la estabilidad fiscal tampoco se constituye en un criterio que pueda limitar o socavar los derechos fundamentales. // El artículo 80 del Decreto Ley 4635 de 2011 es exequible siempre que se entienda que las autoridades se encuentran en el deber de garantizar los recursos para indemnizar de manera adecuada y proporcional a las víctimas. // Colombia ha optado por un sistema concurrente de reparación judicial y administrativa, que debe ser coherente y tener la capacidad de satisfacer los derechos de las víctimas. En contextos de masivas violaciones de derechos humanos y de escasez de recursos, las consideraciones presupuestales o económicas son importantes para asegurar la sostenibilidad y efectividad de la política. No obstante lo anterior, el ámbito de configuración legislativa en esta materia es limitado. Las disposiciones que regulen la indemnización administrativa, deben tener en cuenta el daño infligido a la víctima y su condición de vulnerabilidad, y consultar los criterios de igualdad y proporcionalidad. // En conclusión, los programas administrativos de reparaciones deben contar siempre con los recursos presupuestales suficientes para garantizar a las víctimas sus derechos, asegurando la realización de todos los componentes de la reparación y en particular la indemnización administrativa”.

[123] En la sentencia C-644 de 2012 se indicó que, no obstante la libertad de configuración legislativa, existen unos mandatos y competencias, en términos de respeto a la no regresividad. Para ello, se suele efectuar el test de progresividad o no regresividad que deberá, en cada caso, verificar (i) si la medida adoptada por el legislador es regresiva respecto a ciertos contenidos ya alcanzados de un derecho, (ii) si afecta contenidos intangibles de determinado derecho y (iii) si, de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada de manera suficiente. En esta dirección, la Corte ha establecido que la regresividad implica la modificación de las condiciones normativas que preexisten, porque se reduce el ámbito de protección de un derecho, se disminuye los recursos públicos invertidos para su satisfacción, se aumenta el costo para acceder al mismo o se retrocede –por cualquier medio- en el nivel de satisfacción de un derecho social. Así, al reiterar lo anterior la Corte ha establecido que la eficacia y cobertura de los derechos prestacionales debe ampliarse de forma gradual y de acuerdo a las restricciones presupuestales de cada momento histórico, a menos que se esgrima una justificación constitucional suficiente. Al respecto, es posible consultar la sentencia C-213 de 2017.

[124] Sentencia C-309 de 2019. En esta oportunidad la reiteró los criterios empleados por este Tribunal para que proceda la integración de la unidad normativa.

[125] Sentencia C-309 de 2019.

[126] En el comunicado de prensa de la Corte Constitucional No. 049, de fecha 5 de diciembre de 2019, se incluía en la parte resolutive una remisión al numeral 96 de la sentencia. Dado que en la redacción final de la providencia se modificó la numeración, dicha remisión debe entenderse realizada al numeral 70.

[127] Documentos que contienen el plan de financiación de la Ley 1448 de 2011.