

EL ESTABLECIMIENTO DE UN LÍMITE TEMPORAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVISTAS EN LA LEY 1448 DE 2011 A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS, TIENE JUSTIFICACIÓN EN FINALIDADES CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMAS Y NO RESULTA DESPROPORCIONADA FRENTE A SITUACIONES ANTERIORES A LAS FECHAS FIJADAS POR EL LEGISLADOR

II. EXPEDIENTE D-8590 (acum.) – SENTENCIA C-250/12
M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

1. Norma acusada

LEY 1448 DE 2011

(Junio 10)

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

PARÁGRAFO 4o. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, **entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley**, pueden solicitar

la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*a partir del 1º de enero de 1985*", contenida en el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, por los cargos examinados en la presente decisión.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*entre el primero 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley*", contenida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, por los cargos examinados en la presente decisión.

3. Fundamentos de la decisión

El problema jurídico analizado por la Corte Constitucional, consistió en determinar, si los límites temporales establecidos en las normas demandadas para ser considerado como víctima destinataria de las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011 y para la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, vulneran el artículo 13 de la Constitución, por ser contrarios al principio de igualdad de las personas que individual o colectivamente sufrieron daños por hechos ocurridos con anterioridad al primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta y cinco (1985) o tienen derecho a la restitución de tierras.

La Corte precisó que el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 establece un tratamiento diferenciado entre dos grupos de personas: (i) las que sufrieron daños con ocasión de hechos posteriores al 1º de enero de 1985, titulares de las medidas de reparación señaladas en este cuerpo normativo y (ii) quienes sufrieron daños por hechos anteriores a esa fecha, personas que tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la misma ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas (parágrafo 4 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011). El criterio de distinción lo constituye una fecha: el 1º de enero de 1985 y las razones expuestas por los demandantes y los intervinientes para controvertir la constitucionalidad de esa fecha son de un lado de tipo *histórico*, al señalar que el conflicto armado colombiano se perpetúa desde la violencia partidista de finales de los años cuarenta hasta hoy en día y por lo tanto, no se puede distinguir entre las víctimas con fundamento en una fecha; de otra parte, se aducen argumentos que apuntan a que la fecha establecida da origen a un tratamiento *discriminatorio* porque no se persigue una finalidad legítima, razón por la cual da origen a un tratamiento diferenciado injustificado.

En relación con el primer tipo de argumentos, la Corte consideró que la fecha señalada en el artículo 3º demandado, sólo podría ser declarada inexecutable si fuera manifiestamente arbitraria. En efecto, como se expone en el informe rendido por el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, existen evidentes dificultades para calendar y establecer hitos históricos relevantes en un conflicto de larga data como el que ha sufrido Colombia. En esa medida, todas las fechas adoptadas pueden ser objeto de discusión y objeciones, pues implican adoptar posturas sobre su naturaleza y evolución histórica. Ante esta dificultad, la Corte observó que se podría sostener que toda delimitación temporal es inconstitucional, pues en principio las medidas de reparación de índole patrimonial deberían ser garantizadas a todas las víctimas; sin embargo, tal postura limitaría, de manera desproporcionada, la potestad de configuración del Legislador, además de que sería abiertamente irresponsable desde la perspectiva de los recursos estatales disponibles para la reparación de los daños causados, pues generaría expectativas de imposible satisfacción que acarrearían responsabilidades ulteriores al Estado colombiano. En otras palabras, la Corte observó que implicaría el sacrificio de bienes

constitucionalmente relevantes, como, en primer lugar la efectividad de los derechos de las víctimas que se pretende reparar, pues no se pueden desconocer las limitaciones de los recursos estatales que pueden ser invertidos para tal propósito. Es precisamente, el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Como se encontró al revisar los debates legislativos, la fecha del 1º de enero de 1985, fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo.

Adicionalmente, la Corte indicó que, de conformidad con los datos estadísticos aportados en las diferentes intervenciones, es claro que las víctimas del conflicto armado interno aumentan de manera sustancial a partir de los años ochenta y que éste se degrada especialmente a partir de esa fecha, sin que sea posible establecer un momento histórico preciso que sirva de hito definitivo. Se tiene, por lo tanto, que el límite temporal previsto en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, no es una fecha arbitrariamente excluyente, porque, precisamente, cubre la época en la cual se produjo el mayor número de violaciones a las normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, el periodo histórico de mayor victimización. Por otra parte, advirtió que la no inclusión de las víctimas anteriores a esa fecha respecto del goce de medidas reparatorias de índole patrimonial no las invisibiliza, ni supone una afrenta adicional a su condición, como sugieren algunos intervinientes, pues precisamente el mismo artículo en su parágrafo 4º, hace mención a otro tipo de medidas de reparación de las cuales son titulares; que éstas no tengan un carácter patrimonial no supone un vejamen infringido por la ley, pues una reflexión en este sentido supone dar una connotación negativa a las reparaciones que no son de índole económica, la cual a su vez supone una división de las medidas de reparación que no se ajusta a los instrumentos internacionales en la materia.

En conclusión, la Corte estableció que las leyes de justicia transicional tienen límites temporales porque precisamente hacen referencia a la transición de un período histórico a otro, por lo tanto, las limitaciones temporales son una característica intrínseca de este tipo de cuerpos normativos, que siempre suponen un ejercicio de configuración legislativa que no desconoce el artículo 13 de la Carta Política, toda vez que la diferenciación establecida en el artículo 3º que se cuestiona, tiene una justificación constitucional legítima.

En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad de la fecha consignada en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, con fundamento en que resulta desproporcionada porque privilegia la sostenibilidad financiera respecto de las víctimas, la Corte examinó si el tratamiento diferenciado persigue una finalidad constitucionalmente legítima y si es idóneo para alcanzarla. Observó que la limitación temporal persigue distintos propósitos, algunos, relacionados con la racionalidad económica y otros que trascienden esas consideraciones y tienen que ver con la especial gravedad y virulencia de una etapa del conflicto armado interno y la necesidad de darle un tratamiento especial. No obstante, para efecto del presente proceso y debido a los argumentos expuestos por los congresistas durante el trámite de la ley, la Corte entendió que la finalidad que persigue el proyecto es preservar la sostenibilidad fiscal. Se trata de un criterio de naturaleza constitucionalidad que reconoce la escasez de los recursos públicos y pretende asegurar las condiciones para que el Estado garantice la prestación y el disfrute del conjunto de derechos reconocidos en la Constitución, en el marco del cual se desarrolla el proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer en ningún caso, los derechos reconocidos en la Constitución. La

sostenibilidad fiscal es instrumento compatible con la realización de los postulados del Estado Social de Derecho que propende por el uso racional de los recursos públicos, para garantizar una disponibilidad sostenible y progresiva de los mismos y, con ello, la consecución de los fines estatales señalados en la Constitución.

Para la Corte, el criterio de distinción de naturaleza temporal empleado en el artículo 3º demandado es idóneo para garantizar la sostenibilidad fiscal, pues delimita el conjunto de víctimas beneficiarias de las medidas de reparación de índole económica. Igualmente, no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas pues, por una parte, la fecha del 1º de enero de 1985 precisamente cobija el periodo fiscal en el cual se produce el mayor número de víctimas y se agravan las violaciones al derecho internacional humanitario y en las normas internacionales de derechos humanos; por otra parte, las víctimas anteriores a ese período resultan cobijadas por otro tipo de medidas de reparación, como las del derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Por lo anterior, la expresión "a partir del 1º de enero de 1985" resulta exequible frente a los cargos examinados.

De igual manera, el lapso comprendido entre el "1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley" para la restitución jurídica y material de tierras despojadas o abandonadas como consecuencia de las violaciones a que se refiere el artículo 3º de Ley 1448 de 2011, no vulnera el artículo 13 de la Constitución. Al respecto, la Corte encontró que los elementos aportados por los intervinientes permiten concluir que el establecimiento de esa fecha por el Legislador, a partir de la cual se tiene derecho a esa restitución, tiene asidero en que (i) la mayoría de los estudios sobre conflicto armado señalan que a partir de 1990 la expulsión y el despojo de tierras se convierte en un mecanismo empleado regularmente por las organizaciones paramilitares contra la población civil; (ii) los registros de casos de despojo y expulsión datan de los años noventa, de manera tal que sobre las fechas anteriores no hay certeza y se dificulta aplicar la medida de restitución tal como parece regulada en la Ley 1448 de 2011; (iii) de conformidad con las estadísticas del INCODER la mayor parte de los casos de despojo registrados están comprendidos entre 1997 y el año 2008 ; los casos anteriores a 1991 corresponden solamente al 3% de los registrados entre 1991 y 2010; (iv) hay un incremento en las solicitudes de protección de predios a partir de 2005 y con anterioridad a esa fecha este mecanismo era utilizado solo de manera esporádica. De esta manera, el 1º de enero de 1991 no es una fecha que resulte manifiestamente arbitraria y por lo tanto ha de respetarse el margen de configuración del Legislador.

Por otra parte, la Corte constató que el trato diferenciado que implica el señalamiento de esa fecha, según se desprende de la intervención del Ministro de Agricultura durante el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto de ley, es preservar la seguridad jurídica, pues hace alusión a la figura de la prescripción adquisitiva del dominio prevista en el Código Civil, la cual, antes de la modificación introducida por la Ley 791 de 2002 operaba a los 20 años y la necesidad de proteger los derechos adquiridos de los terceros de buena fe. De igual manera, la fecha adoptada fue el resultado de un amplio consenso al interior del Congreso de la República, luego de haber sido exploradas varias alternativas. Indicó que la seguridad jurídica es un bien jurídico de relevancia constitucional como ha señalado en reiteradas oportunidades la jurisprudencia constitucional. A juicio de la Corte, el criterio de distinción empleado en el artículo tercero demandado es idóneo para garantizar la seguridad jurídica, pues delimita la titularidad del derecho a la restitución e impide que se pueda reabrir de manera indefinida el debate sobre los

derechos adquiridos respecto de bienes inmuebles. Finalmente, la limitación temporal establecida en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas, pues la fecha del 1º de enero de 1991, precisamente, cubija el período histórico en el cual se produce el mayor número de despojos y desplazamientos, según se desprende de los datos estadísticos aportados por el Ministerio de Agricultura.

Con fundamento en lo anterior, la Corte llega a la conclusión de que la expresión "*entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley*", resulta exequible frente a los cargos examinados.