



## Sentencia 52 de 2012 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA C-052/12

Referencia: expediente D-8593

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*".

Actor: Jesús Antonio Espitia Marín.

Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., ocho (8) de febrero de dos mil doce (2012).

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

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jesús Antonio Espitia Marín presentó ante este tribunal demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones "*en primer grado de consanguinidad, primero civil*" y "*cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*", ambas contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*".

Mediante auto de julio 18 de 2011 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto, y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y al entonces Ministro del Interior y de Justicia, al igual que a los de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural. También se extendió invitación a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, así como a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Javeriana, de Antioquia, Industrial de Santander, del Norte y Nacional de Colombia para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

### II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.096 del 10 de junio de 2011, advirtiéndose que lo demandado es únicamente lo resaltado en negrilla:

"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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 3°.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 (sic) *se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*. A falta de estas (sic), *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."

### III. LA DEMANDA

El actor formuló en relación con los apartes normativos acusados un solo cargo de inconstitucionalidad, basado en la presunta violación del artículo 13 superior sobre derecho a la igualdad, el cual se explica a continuación:

Al rememorar los objetivos a partir de los cuales se propuso y aprobó por el Congreso la Ley 1448 de 2011, señala que la protección desarrollada por esta ley debe beneficiar a todas las personas que puedan considerarse víctimas y no sólo a una parte de ellas, razón por la cual estima contrario a la Constitución que el legislador establezca criterios o restricciones que, como los aquí demandados, limitan la posibilidad de que algunas de esas personas puedan ser reconocidas como tales. Por ello, señala que la regla sobre proximidad del parentesco, así como aquella según la cual sólo en los casos de fallecimiento o desaparición de la víctima principal sus familiares podrán tener ese carácter, son producto de una actitud caprichosa del legislador.

Más adelante explica que si bien esta reflexión bastaría para demostrar la inconstitucionalidad de estas reglas de cara al artículo 13 de la carta política, resulta posible confirmar esta conclusión mediante la realización de un test de razonabilidad y su respectivo juicio de proporcionalidad. Al proceder a ello, comienza por señalar que la finalidad buscada por esas pautas estaría prohibida por el inciso 1° del referido artículo 13, pues este precepto proscribía la discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica y reivindica el derecho de todas las personas a recibir igual trato de las autoridades, lo que frente al caso concreto resulta imposible por efecto de las referidas reglas. A partir de este primer parámetro, la imposibilidad constitucional del objeto perseguido, afirma que carecería de sentido indagar por los demás elementos del test leve de proporcionalidad, entre ellos la adecuación o idoneidad del medio escogido por el legislador para alcanzarlo.

De otra parte, señala que el efecto desfavorecedor que se deriva de los apartes normativos acusados recae siempre sobre personas que ya se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, en cuanto sus familiares cercanos han sido víctimas directas de graves hechos de violencia. Así mismo, indica que esas restricciones tendrán directas consecuencias sobre la posibilidad de que tales personas puedan gozar de manera efectiva de varios de sus derechos fundamentales, entre ellos la educación, la salud o la vivienda digna.

Más tarde, afirma que si en gracia de discusión se aceptara que la restricción de derechos contenida en los apartes demandados persigue un objetivo no prohibido por la Constitución, podría apreciarse también que ese hipotético fin no tendría el carácter de imperioso, y que las medidas adoptadas para satisfacerlo no podrían considerarse necesarias. Con base en estas reflexiones, sostiene que aún desde esta perspectiva los fragmentos acusados deberían ser considerados inconstitucionales.

En la misma línea, incorpora una extensa transcripción de la sentencia C-392 de 2002 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) en la que esta Corte expuso los criterios a partir de los cuales debe evaluarse la conformidad o no de una determinada norma legal con el principio de igualdad previsto en el artículo 13 superior, resaltando que la ausencia de al menos uno de ellos basta para ocasionar la inconstitucionalidad de la restricción sometida a examen.

Posteriormente, intenta aplicar esos mismos criterios a las reglas acusadas, derivando como conclusiones: i) que entre las víctimas a quienes esta ley brinda acceso a los beneficios por ella desarrollados y aquellas a quienes se lo niega no existen diferencias fácticas relevantes que justifiquen ese trato desigual; ii) que tampoco existe una posible finalidad que permita avalar ese trato diferenciado; iii) que al no existir un propósito que, al menos en principio, justifique esta diferencia normativa, menos aún podría predicarse que el mismo resulte razonable, racional ni proporcionado, como se requeriría para que la norma restrictiva pueda considerarse respetuosa de la Constitución.

Sin especificar el precepto constitucional en el cual apoya este razonamiento, indica que la ley no puede válidamente restringir el alcance de los derechos de quienes conforme a derecho pudieran considerarse víctimas, como en su concepto lo hacen los apartes demandados de la Ley 1448 de 2011, pues el reconocimiento o no de tales derechos debe depender únicamente de lo que resulte probado en los respectivos procesos.

Finalmente, presenta una cita parcial de la sentencia C-370 de 2006 por la cual la Corte decidió sobre la exequibilidad de distintos preceptos de la Ley 975 de 2005, entre ellos de su artículo 5°, norma que respecto del tema objeto de esa ley, contendría reglas análogas a las ahora cuestionadas. Según explica, en ese caso este tribunal sostuvo que resultan contrarias a los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la justicia mediante un recurso judicial efectivo, tanto la absoluta exclusión como víctimas de los familiares distintos a los ligados por el primer grado de consanguinidad, como la exigencia de que, para que tales parientes puedan gozar de esos derechos, las víctimas directas hayan muerto o desaparecido, a partir de lo cual se declaró la exequibilidad condicionada del inciso 2° de esta norma.

Al comentar esta decisión el actor plantea la necesidad de que la Corte mantenga su postura jurisprudencial sobre el tema planteado, a partir de lo cual debería declararse la inexecutable de los preceptos acusados.

## IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron cinco escritos, provenientes de instituciones tanto públicas como privadas y de ciudadanos, que dieron su opinión sobre los planteamientos contenidos en la demanda.

## 4.1. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino por conducto de apoderado especial, quien pidió a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los apartes normativos acusados bajo el entendido de que las presunciones en ellos establecidas no excluyen la consideración como víctimas de "*otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley*".

En respaldo de su solicitud, este interviniente transcribe y comenta en primer lugar la misma cita de la sentencia C-370 de 2006 referida por el actor en la parte final de su demanda, y relacionada con la exequibilidad condicionada del artículo 5° de la Ley de Justicia y Paz, señalando que la postura allí contenida se fundamenta en las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

A continuación, indica que la Ley 1448 de 2011 de la cual hacen parte las expresiones acusadas constituye un significativo avance en el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, resaltando además que ello se plantea dentro de un contexto de justicia transicional, y a partir del más reciente entendimiento de los derechos de las víctimas<sup>1</sup>, pues conforme al texto superior y al bloque de constitucionalidad, sus derechos no se restringen a la sola reparación económica, sino que abarcan aspectos más amplios, en concreto todos los que se derivan de la verdad, la justicia y la reparación en relación con los hechos victimizantes.

De otra parte, explica que la Ley 1448 de 2011 introduce conceptos aún más novedosos frente a aquellos a partir de los cuales tradicionalmente se ha desarrollado en el país el concepto de responsabilidad civil. Así por ejemplo, destaca que, contrario a lo usual, la reparación debida a las víctimas dependerá fundamentalmente de la ocurrencia de un daño cierto, real y específico, siendo relativamente secundaria la determinación precisa de quién ha sido el autor o la persona responsable del mismo. Indica también que la nueva ley incorpora los más recientes conceptos sobre el alcance de los derechos de las víctimas, en sintonía con la actual tendencia internacional sobre la materia y con los contenidos derivados del bloque de constitucionalidad.

Con todo, este interviniente coincide con el actor en considerar que el concepto de víctima excede del que el legislador pueda establecer en una norma específica, por lo cual éste no podría impedir, mediante reglas como las aquí acusadas, que quienes objetivamente tengan ese carácter puedan recibir la íntegra reparación derivada de los hechos punibles y dañosos que les hubieran afectado, por lo cual esos segmentos normativos deberán declararse exequibles siempre y cuando se entienda que no excluirán la posibilidad de que otros parientes que acrediten debidamente su condición de víctimas puedan así mismo acceder a las prestaciones y beneficios establecidos en esta ley.

## 4.2. De la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCION SOCIAL

Esta otrora dependencia oficial, obrando por conducto de su Director General y representante legal, presentó a consideración de la Corte un escrito en el que le pide inhibirse de fallar sobre el cargo planteado en la demanda; en subsidio de ello, para el caso en que esta corporación decida emitir un fallo de fondo, solicita declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas.

Para sustentar su principal solicitud, este interviniente se refiere a los requisitos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad y cita varios pronunciamientos de esta corporación en los que se ha analizado este aspecto. A partir de ello señala que la argumentación del actor en torno a la posible inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas es genérica, vaga y deficiente, casi inexistente en lo que atañe a la segunda frase demandada (cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida). Señala que en este tipo de demandas no basta la cita de una o más normas constitucionales y la afirmación de que la norma legal las vulnera, sino que el cargo debe desarrollarse suficientemente, lo que considera no ha ocurrido en este caso.

En apoyo de su solicitud subsidiaria se refiere al concepto y alcances de la función legislativa y analiza el marco de autonomía dentro del cual debe cumplirse esa actividad, dado que el Congreso actúa como representante del pueblo, titular de la soberanía nacional. Incorpora algunas reflexiones sobre los factores de los cuales depende el mayor o menor grado de autonomía legislativa, señalando que ésta será mayor en aquellos temas respecto de los cuales la Constitución no contenga pautas o criterios específicos, como es el caso de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. De otra parte se refiere al concepto de justicia transicional, que considera transversal a toda la legislación expedida durante los años recientes con el propósito de avanzar en la consecución de la paz.

Al referirse puntualmente al concepto de víctima desarrollado por la Ley 1448 de 2011, señala que contempla dos categorías, la de víctimas directas, esto es, las que de manera personal hayan sufrido el daño de cuya reparación se trata, y la de víctimas indirectas, referida a familiares o personas próximas a las víctimas directas. Resalta entonces que en razón a su inherente diferencia, esas dos categorías son susceptibles de un diverso trato normativo, por lo cual no resulta válido aspirar a que ambas gocen exactamente de los mismos derechos. Resalta entonces que, en lo atinente a las víctimas indirectas, existe autonomía del legislador para establecer quiénes se considerarán como tales y cuál será el alcance de sus derechos, sin que ello vulnere el derecho a la igualdad.

Finalmente, al comentar la cita de la sentencia C-370 de 2006 traída por el actor en su demanda, reconoce la gran cercanía existente entre los contenidos del artículo 5° de la Ley 975 de 2005 y los de la norma ahora demandada. Sobre este tema, comenta que si bien la reflexión efectuada por la Corte en esa oportunidad implica que no podría impedirse que otros familiares de las víctimas directas pretendan ser

reconocidos como víctimas indirectas, en ese caso también se precisó que el Estado no está obligado a presumir el daño en cabeza de todos los parientes de las primeras, como también que no todos los familiares de las víctimas son titulares de los mismos derechos.

A partir de ello, señala que las delimitaciones resultantes de la norma acusada han de entenderse en el sentido de que existirían dos clases de víctimas indirectas, aquellas cuya afectación se presume, en los términos de la regla de derecho aquí demandada, y otras cuya afectación no se presume, y por lo tanto deberá ser probada ante los estrados judiciales a efectos de obtener el reconocimiento de los derechos que de ello se desprenden. Concluye que en tales condiciones ha de entenderse que la norma cuestionada debe ser declarada exequible frente al cargo propuesto.

#### 4.3. Del Ministerio del Interior y de Justicia

El entonces Ministerio del Interior y de Justicia intervino en este proceso por conducto de quien para la fecha se desempeñaba como Viceministro de Justicia y del Derecho, funcionario que solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas.

Previamente, este interviniente incorpora algunas extensas reflexiones sobre aspectos que considera necesarios para el análisis del cargo planteado, entre ellos el concepto de justicia transicional y el alcance que dentro de ese contexto tendría la reparación de las víctimas. Señala que en este entorno, ante las dificultades existentes para brindar una completa reparación, ésta podría provenir no necesariamente del victimario sino también del Estado, como parte de una acción colectiva encaminada a compensar a las víctimas mediante una combinación de diversas acciones, que incluyen desde las de contenido económico hasta la de tipo puramente simbólico. Indica que más allá de su diversidad, todas estas acciones coinciden en estar dirigidas a generar un efecto de carácter global que permita a las víctimas sentirse atendidas y tomadas en cuenta, al tiempo que se evitan las acciones de pura retaliación, todo ello con el ánimo de contribuir a la efectiva reconciliación de los distintos actores y grupos sociales antes en conflicto.

Seguidamente, se refiere a algunos casos históricamente relevantes en los que en distintos países se ha aplicado este tipo de instituciones, entre ellos el de Sudáfrica en la década de 1990, al desmontarse la política del *apartheid*, el de Perú a partir del año 2000, al superarse en buena parte el conflicto armado y producirse el retorno de los gobiernos democráticamente elegidos, el de Alemania durante la posguerra a mediados del siglo XX; y el de Argentina, después de concluir en los años 1980 las dictaduras militares.

En esta línea destaca que pese al amplio espectro de personas afectadas en estos casos, en todos ellos el universo de las víctimas que fueron objeto de reparación estuvo limitado, bajo distintos parámetros, por las leyes que establecieron los correspondientes beneficios. Como producto del análisis de estas experiencias, señala que si bien las limitaciones presupuestales no pueden por sí solas justificar una reparación socialmente incompleta, sí constituyen un factor que no puede ser ignorado, por lo que una alternativa válida y razonable, generalmente aceptada por la Organización de las Naciones Unidas, es la de implementar acciones comprehensivas que integren la reparación económica con otras formas de reparación de probado impacto positivo en la comunidad, entre ellas las que pretenden materializar el derecho a la verdad y ofrecer garantías de no repetición.

Seguidamente realiza una presentación sobre el contenido de la Ley 1448 de 2011, norma que según explica, plantea programas masivos de reparación que incluyen medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En su opinión, este tipo de programas se inscribe o hace parte del ya referido concepto de justicia transicional, e involucra como componentes esenciales los de solidaridad y participación de la comunidad. Resalta también el reconocimiento implícito que la norma contiene en relación con las diferencias que son inherentes a los distintos procesos de reparación y reconciliación dentro del marco de la justicia transicional, lo que desaconseja las pretensiones de uniformidad y/o la copia casi siempre descuidada de modelos que hubieren sido exitosos en otros países.

Al avocar el estudio del cargo propuesto por el actor, este interviniente afirma que la diferenciación contenida en las expresiones demandadas del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no es discriminatoria, en tanto persigue un fin legítimo a la luz de la norma superior y el bloque de constitucionalidad, y además los medios utilizados son proporcionales al fin perseguido.

Para sustentar esta conclusión, presenta en primer lugar lo que sería el actual estado del debate sobre la distinción entre víctimas directas e indirectas al interior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>2</sup>. De este análisis deduce que si bien ambos tipos de víctimas sufren un daño que de ser probado debería ser reparado, ello no implica que el Estado no pueda, al diseñar un programa de reparaciones dentro de un marco de justicia transicional, establecer reglas que delimiten el universo de las víctimas que tendrán derecho a los beneficios establecidos en ese programa.

En lo relativo a la afectación que sufren los familiares de las personas víctimas del delito de desaparición forzada, explica que la Corte Interamericana ha consolidado una clara línea jurisprudencial<sup>3</sup> de la cual se deriva que los familiares de las víctimas de este delito, especialmente los más cercanos, se entienden afectados en su integridad por este tipo de acciones, a partir de consideraciones tales como la aflicción generada por la desaparición, la angustia y esfuerzos relacionados con el proceso de búsqueda del ausente, y en la mayoría de los casos la imposibilidad de sepultar el cuerpo de la víctima en forma acorde a las tradiciones sociales y familiares predominantes. A partir de estas reflexiones, señala que la delimitación contenida en los preceptos acusados sigue las mismas pautas trazadas por la referida jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Posteriormente aborda el estudio del cargo relativo a la eventual violación del derecho a la igualdad, comenzando por un breve análisis de la jurisprudencia internacional sobre la materia. Sobre este tema indica que tanto la Corte Interamericana como la Europea de Derechos Humanos conceden prominente importancia a este principio, sin perjuicio de lo cual, ambas aceptan la posibilidad de que los Estados establezcan medidas diferenciales, derechos u obligaciones referidos a un grupo particular de personas o ciudadanos y no a todos ellos, siempre y cuando las

distinciones respondan a criterios de diferenciación relevantes y resulten proporcionales al fin perseguido.

Más adelante analiza jurisprudencia de esta corporación en torno a la igualdad y al test que debe aplicarse para determinar si determinadas medidas diferenciales son o no contrarias a este derecho. Se refiere entonces a los denominados criterios sospechosos de discriminación y a sus diferencias con los que resultan neutros, señalando que si bien algunos de los primeros fueron expresamente contemplados por el artículo 13 del texto superior, es claro que pueden existir otros adicionales a los allí previstos. Comenta también la distinta intensidad que, según ha explicado este tribunal, debe tener este test dependiendo de las circunstancias, y particularmente de la naturaleza del derecho o interés que resulta restringido. A partir de estos criterios procede a proponer el juicio de proporcionalidad que considera adecuado frente al caso aquí planteado.

En desarrollo de este test, reconoce en primer lugar que las normas acusadas establecen un trato diferencial entre los parientes de víctimas de desaparición u homicidio y los familiares de las víctimas de otros hechos delictivos, reflexión a partir de la cual considera procedente la realización de este tipo de análisis frente al caso concreto. Agrega, sin embargo, que el criterio utilizado para determinar si se presumirá o no el carácter de víctima, esto es, la mayor o menor cercanía del parentesco con el sujeto que queda en imposibilidad de reclamar su indemnización, no es uno que pueda considerarse sospechoso, ya que en cambio, éste ha sido frecuentemente parámetro para la delimitación de derechos y obligaciones en relación con diversos temas, sin que en ninguno de ellos haya merecido reproche acerca de su constitucionalidad.

En segundo término, explica que el propósito buscado por la diferenciación contenida en esta norma es el de proteger de manera especial a los familiares más próximos de las personas fallecidas o desaparecidas, quienes, es posible presumir, sufren un mayor grado de afectación que otros parientes como resultado de estos hechos, a partir de circunstancias tales como la aflicción derivada de la ausencia, y eventualmente de la dependencia económica previamente existente respecto de la persona directamente afectada. Añade que estas exigencias buscan además garantizar que en los casos en que la víctima se encuentre con vida, ésta pueda reclamar, antes que cualquiera otra persona, las indemnizaciones consiguientes, propósitos todos que considera acordes con el texto constitucional.

De igual manera, plantea que el medio empleado, esto es, la presunción de afectación en cabeza de los familiares más próximos de las víctimas de muerte o desaparición, es plenamente compatible con la Constitución, en sustento de lo cual se remite a la sentencia C-370 de 2006 en la cual esta corporación analizó una norma de contenido semejante al de la aquí demandada. Reitera además que esa presunción de afectación directa ha sido reconocida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la misma línea, afirma también que la diferenciación introducida por esta norma es idónea para alcanzar el objetivo propuesto, cual es la efectiva protección de las personas más directamente lesionadas por la ausencia de la víctima directa, en cuanto la situación privilegiada que esta presunción genera frente a otros familiares de la persona afectada permite que la protección ofrecida por esta ley llegue más fácilmente a los primeros. Por iguales razones, y recordando que se trata de un mecanismo de justicia transicional, estima también que estas reglas no podrán considerarse arbitrarias.

Concluido de esta forma el test de igualdad, el interviniente señala además que las reglas acusadas son producto de la autonomía de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador, la que sin llegar a ser irrestricta, sí resulta especialmente amplia respecto de algunos temas, entre ellos la decisión de implementar medidas de justicia transicional así como su contenido, tal como este tribunal lo habría reconocido en la citada sentencia C-370 de 2006.

En relación con este aspecto insiste en que la medida diseñada por el legislador busca focalizar la protección ofrecida por la ley en los sujetos de quienes puede sensatamente presumirse mayor y más inmediata afectación como producto de la desaparición de una persona, materializando así el mandato contenido en el artículo 5° superior relacionado con la protección de la familia como institución básica de la sociedad. Resalta que el logro de esta finalidad se dificultaría de manera importante en ausencia de las precisiones cuestionadas, pues ello conduciría a facilitar el acceso a la reparación de personas cuyo grado de afectación es previsiblemente menor, en detrimento de la familia inmediata, que conforme a la normatividad internacional aplicable debe ser la primera protegida en este tipo de situaciones.

Así mismo, incorpora otras reflexiones semejantes en torno al criterio según el cual la afectación de la familia inmediata se presume en los casos en que el principal afectado hubiere muerto o estuviere desaparecido, pues esta regla busca proteger a la llamada víctima directa, la que en caso de estar en la posibilidad de reclamar sus propios derechos, debe ser la primera en ser reparada e indemnizada, antes que cualquier otra persona. Señala también que no resulta factible considerar otro tipo de reglas que alcancen con suficiencia los ya explicados propósitos y que resulten menos gravosas para el interés de terceras personas, que son quienes en realidad se ven afectadas por las reglas establecidas en los preceptos demandados.

A partir de las anteriores consideraciones, el Viceministro de Justicia concluye solicitando a la Corte declarar exequibles los apartes normativos acusados.

#### 4.4. Organizaciones sociales y ciudadanos

Se presentó a consideración de la Corte un memorial conjunto suscrito por los representantes legales y/o voceros de las siguientes entidades y organizaciones sociales: la Corporación Sisma Mujer, la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, la Coordinación Nacional de Desplazados, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, la Corporación Jurídica Yira Castro, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Corporación Reiniciar, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, el Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y por el ciudadano Iván Cepeda Castro, respaldado además por otros 40 ciudadanos, en el

cual se solicitó declarar inexecutable las expresiones acusadas.

Al sustentar esta solicitud, y después de recordar la esencia del cargo planteado por el actor, estos intervinientes comienzan por solicitar a la Corte que al decidir sobre esta demanda se pronuncie sobre la totalidad del texto del inciso segundo del artículo 3° aquí parcialmente cuestionado, ya que en caso de declararse la inexecutable de las expresiones acusadas, carecería de sentido el texto restante que continuaría en vigencia.

En respaldo de este cargo, aluden también los intervinientes a la existencia de un concepto universal de víctima, derivado de diversos instrumentos aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas<sup>4</sup>, que sólo supone la efectiva lesión de uno o más derechos humanos de la persona de quien se trata, y que en razón a su gran amplitud no podría ser restringido por las leyes locales.

En esta línea, y citando el segundo de los documentos antes referidos, señalan que la comunidad internacional considera víctima "a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término 'víctima' también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización".

Señalan que los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia propugnan por el reconocimiento de iguales derechos a todas las personas, entre ellos los derivados del carácter de víctimas que ellas pudieran llegar a tener. En esta línea citan las principales normas de tales tratados que prohíben de manera absoluta la discriminación entre las persona, entre ellas el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante la CADH), el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante el PIDCP) y el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el PIDESC).

Agregan además que conforme a estas normas se encuentra prohibida cualquier tipo de acción de carácter discriminatorio, sin que para ello se requiera una concreta intención en tal sentido, sino apenas que ese sea su resultado. Insisten en que este criterio deberá ser obligatoriamente observado, pues conforme al Derecho Internacional los Estados no pueden invocar el derecho interno para excusarse de cumplir los compromisos adquiridos mediante los tratados por ellos ratificados.

De otra parte, los intervinientes citan y transcriben fragmentos de varias decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup> en las que se han ordenado indemnizaciones a favor de quienes ese tribunal genéricamente denomina "*la parte lesionada*", concepto que además de las víctimas directas, incluye parientes de éstas que, en cambio, resultarían excluidos en aplicación de las normas aquí cuestionadas. Resaltan que en este ámbito lo importante es el grado de efectiva afectación sufrido por cada una de las posibles víctimas, resultando secundario el grado de parentesco entre ellas y la víctima directa.

Posteriormente, citan otras disposiciones de diversos tratados internacionales que prohíben la discriminación, así como algunas reflexiones tomadas de sentencias de esta corporación acerca de los distintos alcances del derecho a la igualdad, uno de los cuales es el relativo a la igualdad de protección. Señalan que en cuanto las expresiones acusadas plantean dos distintos requisitos concurrentes para que los miembros de las familias de las víctimas directas puedan también tener esa calidad, como son la exigencia de un determinado grado de cercanía familiar y la circunstancia de que al principal afectado se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecido, el precepto en comento impide materializar la igualdad de protección anunciada por la carta política.

Por otra parte, afirman que la demostración del trato discriminatorio por parte de la norma parcialmente acusada resulta especialmente sencilla, teniendo en cuenta que en años recientes esta corporación resolvió sobre la executable de otra norma de contenido equivalente a esta, contenida en el artículo 5° de la Ley 975 de 2005. Recuerda que en ese caso este tribunal mediante su sentencia C-370 de 2006 declaró la executable condicionada de las expresiones entonces demandadas "*en el entendido de que la presunción allí establecida no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley*", pues la posibilidad de ser indemnizado en este tipo de casos depende de la existencia de un daño real, concreto y específico y no de circunstancias de carácter excluyente como las previstas en esa y esta norma.

A propósito de este hecho plantean incluso que la aprobación de un precepto legal como el ahora acusado cuando previamente la Corte había planteado frente a una norma sustancialmente equivalente un condicionamiento como el ya comentado debería considerarse violatoria de la regla prevista en el artículo 243 del texto superior, que prohíbe reproducir el contenido de actos jurídicos declarados inexecutable, como consideran que ha sucedido en este caso.

A partir de estas reflexiones, respaldan los planteamientos del demandante y solicitan a la Corte declarar inexecutable la totalidad del segundo inciso del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

#### 4.5. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Según se desprende de la constancia obrante a folios 211 y 212, este Ministerio también intervino en tiempo dentro del presente proceso, mediante escrito presentado por la Jefe de su Oficina Jurídica, quien solicitó a la Corte inhibirse de decidir sobre lo planteado, o en su defecto declarar la constitucionalidad de los apartes acusados. Sin embargo, este documento no explica de manera clara y expresa las razones que sustentan su principal solicitud.

En apoyo de la petición de exequibilidad, después de transcribir tanto la norma acusada como el precepto constitucional presuntamente vulnerado y de realizar un breve resumen sobre las razones de la demanda, esta interviniente presenta un extenso fragmento de la obra del profesor Carlos Bernal Pulido en la que se analiza la línea jurisprudencial de esta corporación en torno al denominado juicio de igualdad, así como las reglas en que éste se fundamenta.

Posteriormente añade algunas consideraciones fácticas en relación con los objetivos y el contenido de la Ley 1448 de 2011, a partir de la magnitud y gravedad de los problemas que con ella se pretende afrontar. Destaca que en relación con un tema de esta naturaleza el Congreso es autónomo para señalar los contenidos que estime más adecuados, razón que desvirtuaría la intención supuestamente discriminatoria que el actor le atribuye a las normas acusadas.

También resalta que el eje principal del concepto de víctima desarrollado por el artículo 3º de esta ley es la ocurrencia de un daño, a partir de lo cual considera equivocado el entendimiento del actor cuando afirma que las pautas contenidas en el inciso 2º que son objeto de su demanda excluyen la posibilidad de que las víctimas indirectas que han padecido daños como consecuencia de las acciones descritas por esta norma puedan acceder a los derechos y beneficios desarrollados por esta ley.

#### 4.6. Intervenciones extemporáneas

Una vez vencido el término de fijación en lista se recibieron dos escritos más, uno de ellos remitido por una profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y el otro por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación. Mientras que la primera de estas intervinientes solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, la otra pidió declararlas condicionalmente exequibles, en la misma forma planteada en la sentencia C-370 de 2006. Sin embargo, en razón a su extemporaneidad, tales escritos no serán tenidos en cuenta.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5207 de fecha septiembre 7 de 2011 el jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles las expresiones acusadas por el demandante.

En sustento de su solicitud, y después de transcribir el texto completo del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 del cual hacen parte los segmentos normativos acusados, el Procurador resalta que esa ley es una norma especial, que regula situaciones así mismo delimitadas, por lo cual sus disposiciones deben ser analizadas dentro de ese mismo contexto, y no como si fueran reglas generales sobre responsabilidad civil y derechos de las víctimas.

Más adelante se refiere al trámite cumplido en el Congreso de la República para el debate y aprobación de los proyectos que condujeron a la expedición de la actual Ley 1448 de 2011, resaltando que tanto los legisladores como el Gobierno Nacional se preocuparon porque la norma finalmente aprobada fuera financieramente viable y fiscalmente responsable, razón por la cual no puede asumirse que las restricciones aquí cuestionadas sean producto del capricho del órgano legislativo, pues en realidad son resultado de su cuidadosa deliberación.

Frente a esta intención llama la atención sobre el hecho de que asistir y reparar a víctimas de hechos ocurridos desde el año 1985, muchas de las cuales de no ser por esta norma no tendrían ya la posibilidad de acceder a tales beneficios debido a la posible prescripción de sus acciones, supone un esfuerzo fiscal considerable a cargo del Estado, a partir de lo cual se comprende la necesidad de delimitar, dentro de la propia ley, el universo de personas que tendrán derecho a ser reparados.

De otra parte, rechaza el planteamiento del actor conforme al cual los parientes de las víctimas son así mismo víctimas que necesariamente deben ser indemnizadas. Frente a esto señala que si bien es posible que de conformidad con las reglas previstas en esta ley algunos miembros de las familias de las víctimas directas puedan también demostrar su propia calidad de víctimas, ello no podría ser consecuencia del simple hecho del parentesco, sino de la plena demostración del daño personalmente sufrido. Resalta que las reglas aquí demandadas no impiden este resultado.

A partir de estas consideraciones, concluye el Procurador General que las reglas acusadas no se observan contrarias al derecho a la igualdad, razón que sustenta su solicitud de que se declaren exequibles.

### VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

#### 2. Cuestiones previas: solicitudes de inhibición y de integración normativa

Previamente al estudio del cargo planteado en la demanda, la Corte se detendrá brevemente para responder dos distintos planteamientos de algunos de los intervinientes, que de ser aceptados incidirían sobre el alcance y extensión de las subsiguientes consideraciones.

2.1. Como quedó dicho, tanto el Director de Acción Social como la representante del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propusieron a la Sala inhibirse de decidir sobre lo planteado, al no cumplirse, en su concepto, los requisitos necesarios para ello. El primero de ellos destacó en particular, la vaguedad de los argumentos desarrollados por el actor, lo que impediría que se satisfaga el criterio de *especificidad*, una de las

condiciones que la jurisprudencia de esta Corte ha exigido como necesaria para proferir un fallo de mérito al término de un proceso de constitucionalidad.

Sin embargo, no obstante que en algunos aspectos la demanda sobre la cual ahora se decide podría ciertamente considerarse deficiente, al analizar su contenido, y en aplicación del principio *pro actione*, encuentra la Sala que sí concurren las mínimas condiciones necesarias para emitir un fallo de fondo<sup>6</sup>.

Así por ejemplo, se considera que el actor ha explicado con *claridad* la razón principal por la cual estima que los fragmentos acusados serían inconstitucionales; se observa que su razonamiento parte de una proposición jurídica real y existente, pues en efecto las frases cuestionadas producen el efecto normativo que aquél considera contrario a la Constitución, por lo tanto existe *certeza*; y se cumple también la *suficiencia*, en cuanto el planteamiento formulado no parece *prima facie* infundado, sino por el contrario, alcanza a generar algún grado de duda sobre la exequibilidad de estas reglas.

Todas estas consideraciones llevan a la Sala a descartar la sugerida posibilidad de inhibición, pues por el contrario, existen elementos suficientes para emitir en este caso un fallo de fondo, suficiencia y certeza que se realzan bajo el más flexible enfoque que emana de la aplicación del principio *pro actione*.

2.2. De otra parte, en lo que atañe a la posibilidad, referida por varias instituciones y ciudadanos intervinientes, de realizar una integración normativa entre los apartes acusados y las restantes expresiones contenidas en el segundo inciso del artículo 3°, no resulta evidente para la Corte la necesidad de extender este análisis más allá de lo señalado por el actor.

Por lo demás, y dado que conforme a lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, esta posibilidad se plantea especialmente frente a las posibles situaciones de inconsistencia que podrían surgir cuando este tribunal decide declarar la inexecutable de las normas o apartes acusados, y especialmente cuando el alcance de éstos es parcial y específico, la Sala proseguirá su análisis, por ahora únicamente frente a lo demandado, y sólo volverá sobre esta posibilidad en caso de que, una vez avanzado aquél, se llegue a la conclusión de que esos apartes normativos deberán ser declarados inconstitucionales.

### 3. El problema jurídico planteado y los aspectos que se analizarán

Según aduce el demandante, los segmentos legales acusados serían violatorios del principio de igualdad contenido en el artículo 13 del texto superior por doble motivo: De una parte, por exigir de forma excepcional a determinadas personas el acaecimiento de una condición suspensiva, que de no configurarse les impediría el acceso a los beneficios desarrollados por esta ley, desconociendo así que aun cuando ellas no hubieren sido directamente lesionadas por las acciones descritas en el mismo artículo 3°, sí podrían ser considerados víctimas de tales hechos, según lo entienden la doctrina y la jurisprudencia en responsabilidad civil. De otra, por restringir sólo al primer grado de consanguinidad y primero civil el grupo de familiares de la víctima directa que tendrán acceso a estos beneficios en las ya indicadas circunstancias.

Afirma que la diferenciación trazada por esta norma, conforme a la cual una parte de las víctimas tiene derecho de manera directa a los beneficios en ella establecidos, mientras que otras sólo pueden alcanzarlos en caso de concurrir determinadas condiciones (parentesco cercano con la víctima principal, además de la muerte o desaparecimiento de ésta) carece de justificación, y en tal medida resulta discriminatoria y se torna contraria a la Constitución. A este respecto propone a la Corte la realización de un test de proporcionalidad.

Para resolver sobre este planteamiento, la corporación considera necesario explorar los siguientes aspectos: i) el contenido específico, así como el sentido de las disposiciones demandadas; ii) la posibilidad de que el legislador adopte definiciones de términos mencionados en la Constitución y de uso frecuente en las leyes, a efectos de delimitar el campo de aplicación de éstas; iii) los alcances de la libertad de configuración normativa en estos casos; iv) los elementos a partir de los cuales debería, en caso de considerarse necesario, adelantarse frente a un asunto como el aquí planteado, el denominado test de igualdad, así como la conclusión de dicho análisis; v) otras consideraciones en torno al cargo propuesto por el actor; vi) la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de las víctimas.

Procede entonces la Sala a abordar, en ese mismo orden, los temas planteados.

#### 3.1. Sobre el sentido y contenido de las disposiciones acusadas

Antes de adentrarse en los aspectos de los cuales depende la exequibilidad de los segmentos normativos acusados, y con el solo propósito de facilitar el correspondiente estudio, resulta necesario que la Corte se detenga a precisar de manera suficiente el contenido de esos preceptos, así como el contexto dentro del cual ellos deben ser analizados.

Para esto, y sin que ello implique extensión del juicio de constitucionalidad a textos distintos de los acusados, la Sala se referirá al contenido general de la norma de la cual hacen parte las disposiciones acusadas, así como a las reglas en ella contenidas, a partir de las cuales deberá establecerse, frente a distintos escenarios, la calidad o no de víctimas de las personas interesadas.

Como quedó dicho, las frases cuya constitucionalidad se cuestiona hacen parte del artículo 3° de la reciente 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*", ambicioso esfuerzo normativo del Estado colombiano enmarcado desde su origen dentro de un contexto de justicia transicional<sup>7</sup>.

Según lo ha planteado la jurisprudencia de esta Corte<sup>8</sup>, puede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos

generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes<sup>9</sup>.

Ahora bien, no obstante que el texto de esta ley no contiene ninguna específica precisión en ese sentido, de la lectura de su extenso articulado puede observarse que se trata de un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos<sup>10</sup> y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, que en cuanto tales se superponen y se aplicarán en adición a lo previsto en tales normas ordinarias<sup>11</sup>.

El artículo 3° de esta importante ley traza el principal linderó a partir del cual se definirá, durante el término de su vigencia<sup>12</sup>, la aplicabilidad o no de sus disposiciones frente a casos concretos, especialmente por cuanto en este precepto se encuentran consignadas las reglas y definiciones relativas a quiénes serán tenidos como víctimas para los efectos de esta ley. Así, el inciso 1° de este artículo desarrolla el concepto básico de víctima, el que según este texto, necesariamente supone la ocurrencia de un daño como consecuencia de unos determinados hechos. Este precepto incluye también, entre otras referencias, las relativas al tipo de infracciones cuya comisión generará (para la víctima) las garantías y derechos desarrollados por esta ley, así como a la época desde la cual deberán haber ocurrido esos hechos.

A continuación el inciso 2°, del cual forman parte los textos demandados, traza una nueva regla en torno a quiénes serán considerados víctimas, sin hacer directa alusión al hecho de que tales personas hayan sufrido un daño específico que sea resultado de los hechos victimizantes. En cambio, en este inciso se mencionan, entre otras, algunas circunstancias fácticas que deberán concurrir para hacer procedente ese reconocimiento, así como las relaciones y parentescos respecto de la allí denominada víctima directa, cuyos titulares serán objeto de esta calificación, en el orden allí establecido. Así las cosas, observa la Corte que este inciso amplía el universo de destinatarios de esta ley respecto del conjunto de víctimas ya contempladas en el inciso 1°.

Por su parte el inciso 3°, señala que de igual manera se consideran víctimas "*las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización*", situaciones que en casos concretos podrían no quedar comprendidas en las hipótesis de los incisos anteriores, especialmente en el primero de ellos, lo que implicaría entonces un nuevo ensanchamiento del concepto de víctima para los efectos de esta ley. Finalmente, el inciso 4° y cinco párrafos posteriores incorporan precisiones adicionales, relativas a situaciones específicas de los sujetos que serán considerados víctimas de conformidad con estas reglas.

Examinado así de manera preliminar el contenido de esta norma, encuentra la Sala que las hipótesis desarrolladas en los incisos 2° y 3° son complementarias de la prevista en el inciso 1°, y en tal medida, existe entre ellas una íntima relación, a partir de la cual aquellas deben ser entendidas tomando en cuenta el sentido de esta última. En esta misma línea, se anota también que en cuanto los incisos 2° y 3° no contienen ninguna precisión en torno a las características de los hechos victimizantes, es evidente que éstas son las mismas establecidas en el inciso primero, tanto en lo relativo a la fecha de su ocurrencia, como al tipo de infracción perpetrada y al hecho de haber sucedido éstas con ocasión del conflicto armado interno.

Más adelante, al realizar un análisis más detenido de las hipótesis reguladas en los incisos 1° y 2° del artículo 3° se observa:

En primer término, en relación con el inciso 1°, cuya exequibilidad no se juzga en esta oportunidad, destaca la Sala que se reconoce como víctimas a todas las personas que hubieren sufrido un daño, como consecuencia de los hechos que el mismo precepto determina a continuación. Así, pese a que existen también otros criterios relevantes, el concepto de daño es el más significativo de todos, pues es de la acreditación de su ocurrencia que depende que las personas interesadas logren ser reconocidas como víctimas y accedan a los importantes beneficios establecidos en esta normativa.

Ahora bien, es importante destacar que el concepto de daño es amplio y comprehensivo, pues abarca todos los distintos fenómenos usualmente aceptados como fuente generadora de responsabilidad, entre ellos el daño emergente, el lucro cesante, el daño moral en sus diversas formas, el daño en la vida de relación, el desamparo derivado de la dependencia económica que hubiere existido frente a la persona principalmente afectada, así como todas las demás modalidades de daño, reconocidas tanto por las leyes como por la jurisprudencia, ahora o en el futuro.

Según encuentra la Corte, la noción de *daño* comprende entonces incluso eventos en los que un determinado sujeto resulta personalmente afectado como resultado de hechos u acciones que directamente hubieren recaído sobre otras personas, lo que claramente permite que a su abrigo se admita como víctimas a los familiares de los directamente lesionados, siempre que por causa de esa agresión hubieren sufrido una situación desfavorable, jurídicamente relevante.

Por su parte, en el subsiguiente inciso, se tiene que el primero de los textos acusados, "*en primer grado de consanguinidad, primero civil*", establece los grados de parentesco dentro de los cuales los miembros de la familia de las personas primeramente afectadas podrán ser considerados víctimas conforme a esa norma, mientras que el segundo, "*cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*", impone una condición suspensiva cuya verificación será necesaria para que surja el derecho de las ya referidas víctimas. Y más adelante se advierte, que en caso de concurrir las circunstancias ya comentadas, pero no existir cónyuge, compañero(a), ni parientes en el grado de consanguinidad antes indicado, se tendrá como víctimas a las personas que se encuentren en segundo grado de consanguinidad ascendente.

De otro lado, destaca la Sala que este 2° inciso comienza con la expresión "*También son víctimas...*", lo que de una parte, constituye reiteración de la autonomía e independencia que existe entre la regla consignada en el inciso 1° y la contenida en el inciso 2° que ahora se estudia, y de otra, ratifica también que esta última no tiene un efecto limitativo sino aditivo frente a lo previamente determinado en el inciso 1°

Ahora bien, de las pautas contenidas en los dos segmentos normativos acusados se desprende que la consideración como víctimas de personas distintas a quienes por sí mismas hubieren sufrido algún tipo de daño como resultado de las acciones contempladas por esta norma es ciertamente eventual, pues depende de la posible ocurrencia de una de esas situaciones (la muerte o desaparición de la víctima directa), y que en lo que atañe a los familiares de ésta de quienes ese derecho se predica en caso de cumplirse tal condición, no bastará tampoco la acreditación de cualquier tipo de parentesco, pues los beneficios establecidos por esta ley sólo alcanzarán a los sujetos expresamente previstos en la norma acusada. En este sentido, es claro entonces que esas dos frases, cuestionadas por el actor, ciertamente implican restricción frente al alcance que, en su ausencia, tendrían las reglas contenidas en el mismo inciso 2° del artículo 3°. Y es precisamente el efecto restrictivo de estos textos el que en este proceso se cuestiona por su presunta inconstitucionalidad.

No obstante, a partir de lo explicado en relación con la regla contenida en el inciso 1°, debe anotarse que si la ocurrencia de un daño de cualquier naturaleza es el requisito fundamental para ser reconocido como víctima, resulta incluso difícil imaginar situaciones en las que una persona que se ha visto afectada por un determinado hecho previsto en la norma, dirigido contra ella o contra uno de sus familiares, a partir de lo cual debería en justicia ser admitida como víctima, no pudiera lograr tal reconocimiento conforme a ese precepto.

Pese a ello, como ya se dijo, el segundo inciso del artículo 3° viene a ampliar el universo de las personas consideradas víctimas al contemplar una situación diferente en la cual, incluso quien no hubiere demostrado haber sufrido daño a consecuencia del hecho de que se trata, podría ser admitido como tal. Se exigen sí los dos criterios que en este caso el actor cuestiona como contrarios a la Constitución, la gran cercanía familiar (cónyuge, pareja o pariente en primer grado), y la circunstancia de que la llamada víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida como consecuencia del hecho victimizante.

Ahora bien, aun cuando según lo explicado al analizar el concepto de daño, el segundo inciso podría entonces parecer redundante, su presencia en esa norma puede entenderse mejor al analizar el trámite de estudio y aprobación de ésta<sup>13</sup>.

Según puede observarse, desde sus inicios el proyecto antecedente consideró una situación como la finalmente regulada en el inciso 2° del artículo 3° que aquí se analiza<sup>14</sup>, cuyo sentido original puede apreciarse al confrontarlo con el texto entonces propuesto para el inciso 1° de esta norma<sup>15</sup>, que tomaba como referente un menoscabo en los derechos fundamentales o la existencia de una específica lesión, encuadrable en alguno de los supuestos allí taxativamente previstos. Así, ante una cobertura considerablemente menor a la finalmente establecida, parecía claramente necesaria la existencia de una regla como esta.

A lo largo del trámite legislativo los textos de los incisos 1° y 2° del actual artículo 3° se mantuvieron en esa misma línea, con escasas variaciones en sus dos primeros debates ante la Cámara de Representantes. Después, durante el tercer debate ante la Comisión Primera del Senado, al texto del 2° inciso se le antepuso el ya comentado adverbio *también*, mientras que en el último debate ante la plenaria del Senado<sup>16</sup>, se introdujo en el inciso 1° el concepto de *daño*, en reemplazo de las distintas situaciones hasta entonces previstas por ese texto. Ahora, pese a que como se ha explicado, este concepto es amplio y genérico, no se suprimió el inciso 2°, presente en el proyecto desde sus inicios.

Sin embargo, se observa que la permanencia de este 2° inciso en el texto del artículo 3° permite a las personas allí contempladas ser admitidas como víctimas, pese a la dificultad que pudieran encontrar para la acreditación del daño sufrido. Podría incluso inferirse que al establecer esta regla el legislador obró bajo la premisa de que, en las específicas circunstancias allí previstas, la muerte o desaparecimiento de la víctima original y la ya indicada cercanía familiar con ésta, existe daño, salvo en muy escasas excepciones, por lo cual, en este escenario no se exige la específica acreditación de aquél. En ese sentido, considera la Corte que la regla contenida en el inciso 2° contiene una presunción de daño, que admite prueba en contrario.

En suma, al comparar las distintas situaciones reguladas por los incisos 1° y 2° del artículo 3° en comento, encuentra la Corte que en realidad ambas reglas conducen a un mismo resultado, la consideración como víctimas, y con ello, el acceso a los beneficios desarrollados por la Ley 1448 de 2011, aunque por distintos caminos, puesto que en el primero de ellos se requiere la acreditación de un daño sufrido por la presunta víctima como consecuencia de los hechos allí referidos, mientras que en el segundo, en lugar de ello, se exige la existencia de un determinado parentesco, así como la circunstancia de que a la llamada víctima directa se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, lo que, según entendió el legislador, permite presumir la ocurrencia de daño.

Como consecuencia de lo explicado, cabe por último aclarar que si una persona efectivamente ha sufrido daño como resultado de determinados hechos, encuadrables en los supuestos del inciso 1° que se viene analizando, hipótesis que ciertamente incluye a la pareja y los parientes próximos de las personas directamente afectadas, no parece factible que sólo por la vía del inciso 2° ella pudiera ser admitida como víctima, como lo afirma el demandante para resaltar la injusta discriminación que, en su concepto, quedaría planteada en este último texto. Por el contrario, según lo entiende la Sala, es evidente que si la persona ha sufrido daño bajo cualquiera de las hipótesis antes consideradas, para ella resulta posible invocar la calidad de víctima por la vía del inciso 1°, con lo que en nada le afectarían las restricciones contenidas en el inciso 2°, tantas veces comentado.

Ahora bien, pese a la claridad y solidez de estos razonamientos, no escapa a la Corte el hecho de que, al menos en gracia de discusión, podrían admitirse hasta tres posibles entendimientos sobre el sentido y alcance del inciso 2° acusado, a saber: i) que vista la amplitud de los conceptos en que se sustenta el inciso 1° inmediatamente anterior, este 2° resulte superfluo o inane; ii) que tal como lo entiende el actor, se acepte que la expresa referencia a los familiares de la llamada víctima directa implica que sólo al amparo de esta regla aquéllos podrían ser reconocidos como víctimas, con lo que esta norma tendría un efecto modificador, y por lo mismo restrictivo, de la pauta antes establecida en el inciso 1°; iii) que tal como lo ha planteado la Corte, se mire como una presunción, a partir de la cual se entienda que, en presencia de tan graves circunstancias como son el homicidio o desaparecimiento de un familiar tan cercano, el sujeto ha sufrido un daño, lo que justifica su consideración como

víctima para los efectos de esta ley.

En vista de esta situación, la Corte retomará este punto en la parte final de la presente providencia, una vez se establezca si las reglas aquí cuestionadas son o no respetuosas de la Constitución Política.

3.2. El legislador puede incorporar definiciones sobre términos y expresiones mencionados en la Constitución y desarrollados por la ley a efectos de delimitar el campo de aplicación de ésta

Como se ha explicado, el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, del cual forman parte las disposiciones acusadas, contiene un conjunto de reglas y definiciones a partir de las cuales se delimita el campo de aplicación de toda esa norma, entre ellas las que determinan a quiénes se considera víctimas para efectos de esta ley, y por exclusión, quiénes no lo serán. Por ello, entiende la Corte que el problema constitucional planteado por el actor respecto de las distintas situaciones reguladas por los incisos 1° y 2° de este artículo, envuelve censura o cuestionamiento a la posibilidad de que el legislador establezca definiciones sobre determinados conceptos, de los cuales vendría a depender el alcance específico de las normas así expedidas.

El asunto adquiere mayor implicación cuando, como ocurre en el presente caso con el término *víctimas*, el término de que se trata aparece referido en la Constitución Política<sup>17</sup>, más aún, no de manera casual, sino con el propósito de establecer determinadas garantías o salvaguardas en torno al mismo, sin incluirse su definición en el texto superior. En estos casos cabría preguntarse si el legislador puede entonces llenar el vacío existente adoptando conceptos o definiciones específicas, cuyo contenido incidiría de manera consecencial en el alcance efectivo de las garantías que con respecto a ese tema ha establecido la carta fundamental.

En el presente caso debe reconocer la Corte que el concepto de *víctimas* al que se viene haciendo alusión no sólo es expresamente mencionado por la Constitución, sino que de igual manera ha sido ampliamente referido y aplicado por varios tratados e instrumentos internacionales<sup>18</sup>.

Sin embargo, apenas dos de tales documentos contienen definiciones de este término, que por su importancia pudieran servir como criterio orientador para las conceptualizaciones que realice el derecho interno. Se trata, de una parte, de las *Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional*, aprobados en septiembre de 2002 por la Asamblea de los Estados Partes en Nueva York<sup>19</sup>, y de otra, del *Conjunto de principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves de derecho internacional humanitario*, adoptado en 2005 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento que en tal medida no tiene el carácter de tratado<sup>20</sup>.

Adicionalmente, el tema de los derechos de las víctimas ha sido objeto de amplio y frecuente desarrollo por la jurisprudencia de esta corporación, que ha resaltado su importancia dentro del contexto del proceso penal, a partir de los fundamentos constitucionales de éste. Incluso, en varias ocasiones<sup>21</sup> se han adoptado decisiones de inexecutable o de executable condicionada en relación con normas legales que, según encontró la Corte, limitaban o menoscababan los derechos de las víctimas, conforme al entendimiento que de ellos tiene la jurisprudencia. Sin duda, todas estas circunstancias añaden mayor trascendencia al concepto de *víctimas*, tal como en este caso lo resalta el actor.

Como quedó dicho, la Ley 1448 de 2011, sin desconocer la previa existencia de otros desarrollos legislativos parciales, incluso algunos de ellos muy antiguos, la mayor parte de los cuales permanece vigente<sup>22</sup>, constituye un amplio y comprehensivo desarrollo normativo sobre los derechos de las víctimas, sin precedentes en la legislación nacional. Así, desde el punto de vista práctico, se entiende la necesidad de que, a efectos de delimitar su campo de acción, se dictaran reglas y definiciones que dieran claridad al respecto. Con todo, resulta pertinente precisar la posibilidad de que el legislador así lo hiciera, especialmente en vista de la ausencia de referentes normativos de superior jerarquía a los cuales sujetarse al definir el alcance de este concepto.

En varias ocasiones, y desde hace años, la Corte se ha pronunciado en sentido afirmativo sobre la posibilidad de que el legislador incorpore en las leyes definiciones que acoten los conceptos que esas mismas normas desarrollan<sup>23</sup>, al entender que esa facultad hace parte de la autonomía de configuración normativa que la misma Constitución reconoce y atribuye al Congreso, con la sola advertencia de que en estos casos debe atenderse y observarse el sentido y la intención dentro de los cuales el constituyente haya querido enmarcar la respectiva institución. Sobre este tema dijo la Corte en el primero de los pronunciamientos que vienen de referirse:

"El Legislador tiene en principio la facultad de desarrollar la Carta y, en función de tal cometido, puede establecer definiciones más o menos amplias de ciertos conceptos constitucionales, que por su propia naturaleza son indeterminados, tal y como sucede con la categoría de remuneración laboral salarial. Para comprender los alcances y límites de esta libertad relativa del Legislador es necesario tener en cuenta que, a nivel global y en materia de conceptos indeterminados, la relación del ejecutivo con la ley no es la misma que la del Congreso con la Constitución."<sup>24</sup>

En esa misma línea, y frente a los alcances que en estos casos debe tener el control de constitucionalidad, expresó en esa ocasión este tribunal:

"Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio

democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts. 1º, 3º, 8º y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador."

Estos criterios fueron luego reiterados y aplicados en decisiones posteriores, como las ya referidas sentencias C-342 de 1996, C-404 de 2001 y C-871 de 2002, entre otras, al analizar distintas situaciones en las que el legislador trazó criterios y definiciones para precisar el contenido de conceptos mencionados, o al menos aludidos por la Constitución Política, tales como salario, condiciones especiales (en la enajenación de la propiedad accionaria estatal) o capacidad de pago (respecto de los niveles de endeudamiento de las entidades territoriales). En todos esos casos, este tribunal encontró válido frente al texto superior el uso de tales definiciones por el legislador, por lo cual todas ellas fueron declaradas exequibles.

De otra parte cabe resaltar que esa posibilidad es implícitamente reconocida por la regla de interpretación contenida desde el Siglo XIX en el artículo 29 del Código Civil, según la cual cuando el legislador haya definido expresamente el alcance de ciertas palabras respecto de determinadas materias, el operador jurídico deberá estarse a tales definiciones, incluso si ellas difieren de lo que pudiera considerarse el sentido natural y obvio de esas expresiones. Esta precisión resulta significativa pese a hallarse contenida en una norma de carácter legal, pues refleja la convicción largamente existente en el ordenamiento jurídico colombiano, en el sentido de que el legislador puede válidamente incorporar definiciones en las leyes.

A partir de esos criterios, que en esta oportunidad la Corte mantiene y reitera, resalta la Sala la posibilidad de que el legislador defina y precise los conceptos a partir de los cuales se determinen los alcances y el campo de aplicación de las normas jurídicas, como en este caso se hizo.

De igual manera, resalta que esta facultad existe incluso respecto de conceptos que aparezcan mencionados, pero no definidos en la Constitución, siempre que al hacerlo se respete la teleología de los mismos. Esta función corresponde al Congreso de la República, puesto que una de las principales tareas que ese cuerpo cumple mediante la expedición de las leyes, segundo tipo de norma en importancia jerárquica dentro de nuestro sistema jurídico, es la de dar cabal desarrollo a la norma superior. Además por cuanto, en razón a su composición plural y democrática y a su condición de representante de la voluntad popular, no existe entre los órganos constituidos existentes dentro de la organización del Estado otro con mejor título para cumplir esta importante misión.

### 3.3. Sobre los alcances de la libertad de configuración normativa en el presente caso y su ejercicio por parte del legislador

Más allá de la general posibilidad de que las leyes incorporen definiciones que delimiten el alcance de expresiones de uso frecuente en ellas, conviene referirse de manera general a los alcances que la facultad de configuración normativa del legislador tiene en un caso como este, libertad cuya extensión, como antes quedó dicho, es inversamente proporcional al grado de desarrollo que la propia Constitución le haya dado a la institución de que se trata.

En torno a este aspecto observa la Corte que pese a la mención de las víctimas en el texto constitucional, y a la gran importancia reconocida a sus derechos tanto en nuestra carta política como en varios instrumentos internacionales relevantes, ninguno de esos textos contiene referencias ni criterios que para este caso resulten de obligatoria aplicación, a partir de los cuales pueda determinarse quiénes son víctimas frente a eventos concretos. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que los dos únicos instrumentos internacionales que, según antes se dijo, contienen definiciones a este respecto, no tienen el carácter de tratados<sup>25</sup> ni tampoco hacen parte del bloque de constitucionalidad, razón por la cual las definiciones en ellos contenidas no pueden considerarse obligatorias para el legislador nacional.

De otra parte, dado que con anterioridad a la Constitución de 1991 el tema había sido normalmente tratado a nivel legal, concretamente en los códigos, tanto sustanciales como procesales<sup>26</sup>, sería del caso entender que la mención de las víctimas en el texto superior se apoya en los conceptos jurídicos tradicionales entonces vigentes, y en los que a ese mismo nivel pudieran desarrollarse en el futuro.

En esta línea destaca la Sala que, al margen de su contenido concreto, la sola expedición de una preceptiva que como la Ley 1448 de 2011, sistematiza y amplía la normatividad previamente existente en torno a los derechos de las víctimas, es expresión del ejercicio de dicha libre iniciativa. Ello por cuanto, si bien el estudio y aprobación de una ley con esta temática pudiera entenderse como una consecuencia de la importancia que en nuestro sistema constitucional tienen los derechos de las víctimas, que la jurisprudencia de esta corporación ha relevado de manera reiterada, ello no resultaba en modo alguno imperativo, sino que es fruto de una decisión deliberada de los poderes públicos, que en ejercicio de sus respectivas facultades constitucionales han querido, en un determinado momento, avanzar en el desarrollo de tan importante materia.

En esta medida, ha de concluirse que el contenido específico de tan importante preceptiva, y la extensión que a través de la definición de sus conceptos básicos puede dársele a aquélla son también materia cuya determinación depende de la libre y autónoma decisión del legislador, naturalmente, siempre y cuando en dicho proceso no desconozca ni lesione ninguna específica garantía constitucional, como podría ser, ciertamente, el principio de igualdad, cuya transgresión denuncia en este caso el actor.

Así, pendiente ese análisis, que la Corte avocará en el siguiente punto, se ratifica que resultaba constitucionalmente viable que al crear una preceptiva de esta naturaleza sobre los derechos de las víctimas, el legislador trazara unos determinados parámetros y criterios a fin de delimitar su campo de aplicación.

De otra parte observa la Corte, que si bien los escasos referentes existentes en relación con el concepto de víctima no resultarían directamente

obligatorios para el legislador colombiano, en razón a la existencia del ya comentado margen de configuración normativa, lo cierto es que al obrar dentro de ese marco de autonomía, al expedir las reglas contenidas en los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 3° parcialmente acusado, el legislador decidió definir el concepto de víctimas tomando en cuenta lo esencial de tales criterios, particularmente aquellos contenidos en la definición incorporada en el *Conjunto de Principios sobre el derecho de las víctimas* aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>27</sup>.

En efecto, la Corte encuentra varias coincidencias entre esta última definición y las distintas situaciones consideradas en el referido artículo 3°, al punto de poder afirmar que éstas efectivamente consultan los criterios incorporados en aquel documento internacional. Así por ejemplo, la definición contenida en la *Ley de Víctimas* adoptó como su eje fundamental el concepto de *daño*, que es esencial y determinante dentro de la noción de víctimas consignada en dicho documento. Y de otra parte, el amplio espectro que según se explicó es propio del concepto de daño permite amparar de manera clara y suficiente, tal como la ley lo contempla, la situación de los familiares de los sujetos más directamente afectados, como también la de las personas que hubieren sufrido un daño al pretender asistir víctimas en situación de peligro o prevenir su victimización.

Así las cosas, resalta la Sala que aún en caso de que se entendiera que al definir el concepto de víctimas el legislador colombiano debía necesariamente tomar en cuenta las referencias existentes en el derecho internacional, así habría ocurrido en el caso de las normas atacadas, lo que permite concluir que a este respecto carece de fundamento la glosa del demandante.

#### 3.4. De los extremos del test de igualdad frente al caso planteado y de su conclusión

Al analizar posibles situaciones de discriminación, contrarias al derecho a la igualdad, esta Corte ha empleado desde sus inicios el llamado *test de igualdad*, redefinido en un buen número de casos como test de proporcionalidad o razonabilidad, teniendo en cuenta que en razón a la diversidad de matices, circunstancias y elementos relevantes, resulta difícil considerar dos distintas situaciones como plenamente iguales o como claramente diferentes<sup>28</sup>.

Este test parte de la premisa de que para realizar el mandato contenido en el artículo 13 superior, especialmente el relativo a la igualdad de trato, debe prodigarse un mismo tratamiento a las situaciones idénticas o equiparables y distinto tratamiento a los eventos disímiles.

Así, ante la manifestación ciudadana de que una norma legal viola este principio por dar un trato diferente a dos situaciones semejantes, lo primero que debe indagarse es si en efecto las dos situaciones de hecho son equivalentes, en lo que resulte relevante, como también que el trato previsto para ellas en la ley es realmente diferente. La Corte ha señalado que en los casos en que se constata que la situación fáctica original difiere notoriamente en los aspectos que resultan trascendentes, por sustracción de materia resulta improcedente la aplicación de este test.

En este caso el actor sostiene que los sujetos cuya situación se regula en los incisos 1° y 2° del artículo 3° se encuentran en la misma condición fáctica, pues el aspecto relevante es que ambos podrían ser considerados víctimas. A partir de esta premisa, sostiene que los diversos requisitos que ellos deben cumplir para que se reconozca esa calidad configuran trato discriminatorio, de donde resultaría la inconstitucionalidad de los apartes acusados.

Sin embargo, nótese que en razón a la particular estructura gramatical de estas reglas, como también al hecho de tratarse de circunstancias inherentes a los respectivos sujetos que éstos no estarían en capacidad de modificar, los diversos requisitos que en cada caso deben llenarse podrían también ser vistos como factores que delimitan la situación de hecho de los grupos comparados, y no sólo como aspectos que configuran la regla jurídica aplicable a cada uno de ellos. No obstante, el actor presenta esta última perspectiva como la única posible, conclusión que resulta desacertada.

En efecto, bien podría sostenerse que en este caso los sujetos cuya situación se regula por estas normas son fácticamente diferentes, pues mientras una parte de ellos está en condiciones de acreditar el daño que han sufrido, otros no lo estarían. Al mismo tiempo, también serían diferentes en cuanto algunos de ellos son cónyuges, parejas o parientes cercanos de las víctimas directas, muertas o desaparecidas como resultado del hecho victimizante, mientras que otros no cumplen con alguna o con ninguna de estas condiciones. Desde esa perspectiva la conclusión sobre la exequibilidad de los apartes demandados no podría ser la misma postulada por el demandante.

Frente a esta diversidad de enfoques y a la viabilidad de todos ellos, la Corte considera razonable concluir que lo que en este caso se presenta es una situación de identidad fáctica original, pues los sujetos comprendidos en una y otra norma son víctimas, además de lo cual ambos grupos reciben igual trato normativo, en cuanto todas las personas que los conforman tendrán la posibilidad de ser reconocidas como tales. Resulta diferente sí, lo que sería el camino que cada uno de ellos debe recorrer para adquirir ese estatus, pues mientras que unos deberán acreditar el daño sufrido, otros podrán obtener el mismo resultado a partir de otras circunstancias, concretamente la muerte o desaparición de la víctima directa y la gran cercanía existente entre ésta y quien pretende el reconocimiento, las cuales hacen presumir la ocurrencia de un daño. En tales condiciones, y según lo antes anotado, considera la Sala improcedente adelantar en este caso un test de igualdad.

En esa misma línea, observa además la Corte, que en tales circunstancias la Ley 1448 de 2011 ofrece a todas las posibles víctimas distintas opciones para acceder a los beneficios en ella previstos, lo que lejos de constituir discriminación, resulta adecuado y razonable, y contribuye a garantizar los derechos de las víctimas, de tan destacada importancia constitucional, al tiempo que facilita el acceso a la justicia y la materialización de un orden justo, tal como lo postulan también otros preceptos del mismo texto superior.

Como resultado de estas consideraciones, no se abre paso el cargo de inconstitucionalidad propuesto en este caso, basado en la presunta

vulneración del derecho a la igualdad.

### 3.5. Otras consideraciones en torno a la sustentación del cargo planteado

Establecido que los dos requisitos contemplados en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, pese a trazar una ruta parcialmente diferente a la prevista en el inciso 1° de la misma norma, no resultan violatorios del derecho a la igualdad, la Sala estima necesario efectuar una breve precisión adicional frente a un aspecto aún no analizado de la argumentación esgrimida por el actor en su demanda, en procura de demostrar la validez del cargo formulado.

En efecto, encuentra la Corte que al demandar la frase "*primer grado de consanguinidad, primero civil*", el actor cuestionó no únicamente el hecho de que exista una forma alternativa para ser reconocido como víctima, sino también la circunstancia de que se hubiera limitado la posibilidad de acceder a este mecanismo sólo a los parientes más cercanos, esto es, a los padres o hijos (según el caso) de la denominada víctima directa.

En relación con este tema debe anotarse que a partir de las consideraciones contenidas en los acápites anteriores, resulta claro para la Corte que una delimitación de este tipo sin duda cabe dentro de lo que para el caso debía ser el margen de configuración normativa del legislador en relación con el tema. Por esta razón, se considera adecuado que el Congreso de la República, en cuanto autor de la norma analizada, haya decidido libremente el grado de parentesco dentro del cual se reconocerán, a partir de este mecanismo, los derechos que esta norma ha desarrollado en favor de las víctimas.

Sin perjuicio de ello, encuentra además la Corte que la regla trazada por el legislador en este punto resulta razonable en cuanto a su contenido, pues la presunción de daño que según lo explicado estaría envuelta en esta regla, resultaría fundada frente a los parientes más próximos, pero no necesariamente frente a otros menos cercanos, quienes en todo caso tendrán la posibilidad de reclamar los derechos a que hubiere lugar por la vía del mecanismo previsto en el inciso 1° de este artículo 3°, si en su caso concurren los supuestos para ello.

Como resultado de lo brevemente expuesto, concluye la Sala que tampoco por este aspecto resulta inconstitucional la restricción contenida en el inciso 2° parcialmente demandado, en el sentido de que la calidad de víctimas conforme a esa regla sólo se predique de los parientes en primer grado de consanguinidad y primero civil.

### 3.6. La jurisprudencia constitucional sobre los derechos de las víctimas

Antes de concluir, la Corte estima necesario realizar algunas reflexiones adicionales sobre la relevancia que frente al presente caso estaría llamado a tener el antecedente contenido en la sentencia C-370 de 2006, que fuera invocada por el actor en su demanda, planteamiento que fue además respaldado por varios de los intervinientes dentro de este proceso, incluso por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes manifestaron la necesidad de que este tribunal mantenga la línea jurisprudencial de carácter garantista y protector trazada en esa oportunidad.

Esa providencia, en la que como es sabido, esta corporación se pronunció sobre la exequibilidad de varias disposiciones de la Ley 975 de 2005, usualmente conocida como *Ley de Justicia y Paz*, resultaría relevante frente al caso ahora planteado, en cuanto en ella se declaró condicionalmente exequible el inciso 2° del artículo 5° de esa preceptiva, de contenido muy semejante al del inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, ahora parcialmente acusado. La cercanía entre estas dos normas consiste en que ambas hacen parte de la definición del concepto de víctimas para efectos de esas respectivas leyes, y en que con este propósito, ambas limitaron el parentesco a tener en cuenta hasta el "*primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa*" y requirieron que "*a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*".

En esa oportunidad, y con expreso apoyo en lo estatuido por la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en importantes pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte estimó que esas dos limitaciones serían inconstitucionales.

Según entonces se expresó, este tribunal concluyó que "*violan el derecho a la igualdad y los derechos de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a un recurso judicial efectivo las disposiciones de la Ley demandada que excluyen a los familiares que no tienen primer grado de consanguinidad con la víctima directa, de la posibilidad de que, a través de la demostración del daño real, concreto y específico sufrido con ocasión de las actividades delictivas de que trata la ley demandada, puedan ser reconocidos como víctimas para los efectos de la mencionada Ley. También viola tales derechos excluir a los familiares de las víctimas directas cuando éstas no hayan muerto o desaparecido. Tales exclusiones son constitucionalmente inadmisibles, lo cual no dista (sic) para que el legislador alivie la carga probatoria de ciertos familiares de víctimas directas estableciendo presunciones como lo hizo en los incisos 2 y 5 del artículo 5 de la ley acusada*".

Bajo tales razonamientos se decidió declarar condicionalmente exequibles esas disposiciones "*en el entendido que la presunción allí establecida no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley*".

A partir de lo anterior, tanto el actor como los referidos intervinientes exhortaron a la Corte a fallar en el mismo sentido que en esa oportunidad, al considerar que en razón a la gran similitud existente entre las normas que entonces y ahora han sido objeto de análisis, ese pronunciamiento constituye precedente obligatorio para la resolución del presente caso. Como antes se explicó, esta solicitud recoge además la preocupación de que, en caso de tomar una decisión de exequibilidad, ello significaría el abandono de la postura garantista reflejada en el citado fallo C-370 de 2006, así como un retroceso en el nivel de protección ofrecido a las víctimas por la justicia constitucional.

Frente a estas reflexiones sería del caso preguntarse si, tal como lo aducen tanto el actor como varios intervinientes, la postura asumida por este tribunal en la sentencia C-370 de 2006 constituía precedente obligatorio y aplicable al caso que ahora se decide, o si por el contrario, resulta razonable que la Corte asuma un planteamiento parcialmente diferente, sin que por ello se entienda ignorado o desatendido un precedente jurisprudencial aplicable.

Como punto de partida, debe la Sala resaltar que la obligatoriedad de los precedentes jurisprudenciales está naturalmente limitada a aquellos casos en que el tema a decidir coincida en lo sustancial con aquel previamente resuelto en el pronunciamiento que se cita como precedente. *Contrario sensu*, es claro que si no existe esa cercanía fáctica, el supuesto precedente no podría considerarse obligatorio, pues lejos de salvaguardar la seguridad jurídica y la coherencia que naturalmente debe existir entre los distintos pronunciamientos de una Corte definida como órgano límite de su respectiva jurisdicción, ello podría conducir a una decisión equivocada, al aplicar a un caso concreto una solución que no consulta sus particularidades específicas, sino las de un evento diferente. En este caso encuentra la Corte que se presenta esta última situación, ya que pese a su casi completa identidad textual, las normas sobre las cuales se ha pronunciado esta Sala en uno y otro caso son realmente distintas.

La razón que conduce a esta conclusión tiene que ver con que, tanto como ocurre con la norma ahora analizada, el contenido y efecto del precepto sobre el cual falló la Corte en la providencia que se cita como precedente, depende directamente del sentido del inciso 1° que le antecede, que es claramente distinto al del inciso 1° de la norma que en este caso ha sido acusada. En tales condiciones, estima la Sala que las dos normas aquí comparadas<sup>29</sup> tienen diverso alcance y contenido, lo que así mismo explica la diferencia existente entre los pronunciamientos de este tribunal al resolver sobre uno y otro caso.

Como es sabido, el texto de los incisos 1° y 2° del artículo 5° de la llamada *Ley de Justicia y Paz* es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN DE VÍCTIMA. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida."

Como puede apreciarse, si bien hay gran coincidencia en cuanto al contenido del inciso 2° respecto del ahora analizado, el contenido del inciso 1° sí es sustancialmente distinto y de menor alcance al del inciso 1° que precede al precepto que en este caso ha sido demandado<sup>30</sup>. En efecto, el hecho de que se hable de *daño directo*, así como la inclusión de un conjunto de situaciones de carácter taxativo, constitutivas de la calidad de víctima, permiten concluir que esa norma sólo admite como tales a las personas directa y personalmente afectadas por los hechos victimizantes, circunstancia claramente diferente a la regulada por la norma equivalente de la Ley 1448 de 2011 que aquí se analiza.

En tales condiciones puede entenderse también la distinta implicación y trascendencia de los respectivos incisos segundos, normas sobre las cuales han recaído los fallos de constitucionalidad que ahora se comparan: Mientras que en la *Ley de Justicia y Paz* los familiares que no hubieren sido personalmente afectados sólo podrían ser reconocidos como víctimas conforme al inciso 2°, en el caso que ahora ocupa a la Corte la situación es diferente, pues al subsumirse la situación de la gran mayoría de ellos en el amplio concepto de *daño* previsto en el inciso 1°, no se haría necesario que su situación sea regulada por el inciso 2° aquí cuestionado, por lo que en consecuencia, el efecto restrictivo de tales limitaciones difícilmente alcanzaría a perjudicarles. La lectura del fragmento de la sentencia C-370 de 2006 transcrito párrafos atrás permite reafirmar la gran diferencia de contexto existente entre la situación planteada en ese caso y la de ahora.

De vuelta al caso anterior, fue en atención al efecto gravemente limitativo de esas reglas, que esta corporación consideró prudente acudir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que de manera reiterada y consistente se ha señalado que en los casos de infracción a los derechos humanos se presume daño de los miembros de la familia del afectado, sin estricta limitación por grados de parentesco. En el caso entonces planteado, esa reflexión resultaba pertinente y necesaria pues, se insiste, el inciso primero no cobijaba la situación de los miembros de la familia de la persona primeramente afectada, a partir de lo cual las restricciones consignadas en el inciso segundo tenían un efecto grave y directo, y sin duda desfavorable, sobre la situación de aquellas. Como puede constatarse, fueron estas las premisas que condujeron a la ya comentada decisión de exequibilidad condicionada.

Así mismo cabe mencionar que la simple reiteración de lo planteado en el referido precedente jurisprudencial hubiera resultado adecuada si el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 tuviera el texto inicialmente propuesto durante el trámite legislativo<sup>31</sup>, más cercano al del artículo 5° de la Ley 975 de 2005 que viene de transcribirse. Sin embargo, tal como se explicó en el punto 3.1 anterior, ese texto fue cambiado durante los debates legislativos, quedando como elemento fundamental del inciso primero el concepto de *daño*, que permite el reconocimiento como víctima de los familiares de la persona directamente agredida, y que es enteramente acorde con la tendencia observable en el derecho internacional y con los planteamientos contenidos en la línea jurisprudencial trazada hace ya varios años por esta corporación.

Resalta entonces la Corte que en cuanto la declaratoria de exequibilidad que en este caso se pronuncia respecto de las frases demandadas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no tiene efecto limitativo sobre el derecho a ser reconocido como víctimas que asiste a los familiares de las personas afectadas por actos de violación a los derechos humanos o de infracción al Derecho Internacional Humanitario, esta decisión no implica contradicción frente a aquella tomada en la sentencia C-370 de 2006, ni tampoco resulta menos garantista que aquella. Por el contrario, se estima que esta decisión les permite a los familiares de las víctimas alcanzar un grado de protección equivalente al entonces

provisto mediante la exequibilidad condicionada del inciso 2° del artículo 5° de la Ley 975 de 2005.

Estas reflexiones confirman la improcedencia de lo planteado por el actor en relación con la necesidad de adoptar en este caso una decisión de igual contenido, en lo atinente a las reglas para el reconocimiento de víctimas, a aquella consignada en el fallo C-370 de 2006.

#### 4. Conclusión

La Corte encontró que las expresiones "*en primer grado de consanguinidad, primero civil*" y "*cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*" no son contrarias a la Constitución, como lo sostuvo el demandante, por cuanto el legislador está facultado para incorporar en las leyes definiciones de términos referidos por la Constitución Política, siempre que al hacerlo no desvirtúe la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido relevadas por el texto superior. Teniendo en cuenta que la definición de víctimas de la cual hacen parte los segmentos normativos acusados respeta esos parámetros, la Corte encuentra que el legislador no hizo cosa distinta a ejercer legítimamente esa facultad.

Así mismo, teniendo en cuenta que al comparar la hipótesis regulada por el inciso 2° parcialmente demandado con la regla contenida en el inciso 1° inmediatamente anterior, se encontró que se trata de una misma situación fáctica a la cual se da un trato igualmente equivalente, aunque a través de distintos mecanismos, proporcionales a las circunstancias de cada caso, la Corte concluyó que las exigencias contenidas en los textos demandados resultan razonables, por lo que no se vulnera el derecho a la igualdad.

Sin embargo, ante la posibilidad de que llegare a entenderse que sólo a través de la regla contenida en el inciso 2° del artículo 3° podrían los familiares de las personas directamente lesionadas ser reconocidas como víctimas, la Corte condicionará la exequibilidad de las expresiones demandadas, a que se entienda que son víctimas todas aquellas personas que hubieren sufrido daño como consecuencia de los hechos victimizantes en los términos del inciso 1°, según lo explicado en la consideración 3.1 de esta providencia.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas, respecto del cargo aquí planteado, con el anotado condicionamiento.

#### VII. DECISION

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

#### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES, respecto del cargo analizado las expresiones "*en primer grado de consanguinidad, primero civil*" y "*cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*", ambas contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", en el entendido que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero de dicho artículo.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 En sustento de estas reflexiones el interviniente cita la sentencia C-228 de 2002 de esta corporación.

2 El interviniente precisa que la mayoría de los conceptos de la Corte Interamericana en que se basa su opinión provienen de votos razonados del juez Sergio García Ramírez.

3 Derivada particularmente de casos relacionados con desapariciones ocurridas en la República de Guatemala.

4 Especialmente la "*Declaración sobre principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*", aprobada por ese organismo el 29 de noviembre de 1985 y los "*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*", documento acordado por esa asamblea el 16 de diciembre del mismo año.

5 Varios de estos pronunciamientos se refieren a casos en los que el demandado es la República de Colombia.

6 Ver en este sentido la sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), ampliamente reiterada en posteriores pronunciamientos.

7 Ver particularmente los artículos 1°, 8° y 9° de la Ley 1448 de 2011.

8 La Corte ha analizado ampliamente los alcances de este concepto, especialmente desde la sentencia C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hern771 de 2011 antes citada.son Pinilla Pinilla). Luis Ernesto Vargas Silvae constructiva de paz, a instituci\_\_\_\_\_ández), y en los últimos meses en los fallos C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-771 de 2011 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

9 C-771 de 2011 antes citada.

10 Entre ellos el Penal, el Civil y sus respectivos códigos procesales y el Contencioso Administrativo.

11 En todo caso no deberá existir acumulación entre los beneficios y prestaciones desarrollados por esta ley y otros de igual contenido regulados por las leyes ordinarias. Para ello, algunos de sus artículos relativos a las formas de reparación a que las víctimas tendrán derecho contienen advertencias sobre la necesidad de descontar las sumas previamente recibidas por el mismo concepto. Ver especialmente los artículos 20, 59 y 133.

12 Según lo dispone su artículo 208 esta ley tiene una vigencia temporal de diez (10) años contados desde la fecha de su promulgación, esto es el 10 de junio de 2011.

13 Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara / 213 de 2010 Senado y acumulados. El proyecto original fue publicado en la Gaceta del Congreso 692 de septiembre 27 de 2010.

14 Ver artículo 21 del Proyecto 107 de 2010 Cámara, antecedente del actual artículo 3°. El inciso 2° de esta eventual norma establecía que "*Son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, o pareja 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.*"

15 Conforme al inciso 1° del artículo 21 del proyecto original se considerarían víctimas para efectos de esta ley a las "*personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales o hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida de la libertad, reclutamiento forzado de menores, pérdida financiera, desplazamiento forzado, como consecuencia de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.*"

16 Ver Gaceta 247 de mayo 11 de 2011, en la cual consta el texto aprobado en primer debate ante la Comisión Primera del Senado, así como el pliego de modificaciones que los ponentes propusieron para el estudio de este proyecto en segundo debate por la plenaria del Senado. Las

deliberaciones de la plenaria y la aprobación de los textos finales constan en el acta 56, correspondiente a la sesión de mayo 24 de 2011, publicada en la Gaceta 469 de junio 30 de 2011.

17 Ver especialmente el actual texto del artículo 250, relativo a las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

18 Ver, entre los instrumentos internacionales que desarrollan el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, el artículo 8º de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 10 de 1948; el artículo 2º numeral 3º literal a) del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de diciembre 16 de 1966; la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* adoptada en 1984; la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* de 1985; el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, suscrito en esa ciudad en julio de 1998; y el *Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en febrero de 2005.

19 La Regla 85 establece que para los fines del Estatuto y de las Reglas de Procedimiento y Pruebas, se entiende por víctimas "a las personas naturales que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de algún crimen de la competencia de la Corte".

20 Documento aprobado mediante Resolución 2005/35 del 19 de abril de 2005. Define como víctima a "toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida económica o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario". Más adelante agrega que "Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término 'víctima' también comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización".

21 En relación con este tema ver especialmente, entre muchas otras, las sentencias C-228 de 2008 (Ms. Ps. Eduardo Montealegre Lynnet y Manuel José Cepeda Espinosa); C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández); C-454 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño); C-1199 de 2008 y C-771 de 2011 (en ambas M. P. Nilson Pinilla Pinilla); C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

22 Ver nota 10 *supra*.

23 Ver sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-081 de 1996 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-342 de 1996 (M. P. Julio César Ortiz Gutiérrez), C-404 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-871 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

24 C-081 de 1996, precitada.

25 Aun cuando en el caso de las *Reglas de Procedimiento y Prueba* de la Corte Penal Internacional esta afirmación podría resultar discutible, especialmente en razón del tipo de trámite surtido para su incorporación al derecho interno (ver Ley 1268 de 2008 y sentencia C-801 de 2009), alude la Corte al carácter necesariamente accesorio que este documento tiene frente a otro tratado, en este caso aquel por el cual se constituye y organiza la Corte Penal Internacional.

26 Dentro de las normas vigentes el concepto de víctimas aparece definido en el artículo 132 del Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 906 de 2004. La Corte se pronunció sobre el contenido de esta definición en la sentencia C-516 de 2007 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), declarando inexecutable el adjetivo *directo* que calificaba el daño sufrido por quienes se definió como víctimas, al considerar que restringía indebidamente este concepto.

27 Ver nota 18 *supra*.

28 Sobre las características del test de la igualdad y sobre las etapas que comprende ver, dentro de las más recientes, las sentencias C-748 de 2009 (Conjuez ponente Rodrigo Escobar Gil), C-055 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez), C-818 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-229 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

29 Se refiere la Sala al inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, norma demandada en esta oportunidad, y al inciso 2º del artículo 5º de la Ley 975 de 2005, sobre cuya exequibilidad decidió la Corte en la referida sentencia C-370 de 2006.

30 Ver transcripción en el folio 2 de esta providencia.

31 Ver notas 12 y 13 *supra*.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-23 19:09:16*