

## **Sentencia C-394/07**

Referencia: expediente D-6470

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 *“por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”*

Demandante: Faisury Perdomo Estrada

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil siete (2007).

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 establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Faisury Perdomo Estrada solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 *“por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante Auto de siete (7) de septiembre de dos mil seis (2006), el magistrado sustanciador en el asunto de la referencia inadmitió y concedió a la actora un término de tres (3) días para corregir la demanda. Con posterioridad, ante la corrección en tiempo, por auto de veintinueve (29) de septiembre del mismo año, el magistrado ponente admitió la demanda y ordenó oficiar a la Defensoría del Pueblo y a los Programas Presidenciales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y de Lucha contra la Extorsión y el Secuestro de la Vicepresidencia de la República. Se ordenó, de igual manera, comunicarla al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia, para que allegaran concepto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las

disposiciones acusadas. Así mismo, se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, Externado, Javeriana, Rosario, Andes, de Antioquia, Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología –EAFIT- y de Cartagena, así como a las organizaciones: (i) Fundación País Libre, (ii) Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos –ASFADES-, (iii) Comisión Colombiana de Juristas, (iv) Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos y (v) Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo con el fin de que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el presente proceso.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 46.015 de 29 de agosto de 2005 y se subrayan los apartes demandados.

### "LEY 986 de 2005

(agosto 26)

Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones

Diario Oficial No. 46.015

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

#### TÍTULO I

#### SISTEMA DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL SECUESTRO

#### CAPÍTULO I

#### Objeto y definiciones

(...)

Artículo 2°. Destinatarios de los instrumentos de protección. Los instrumentos que esta ley consagra tienen por objeto proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependan económicamente del secuestrado. Asimismo, los instrumentos de protección definidos en los Capítulos I y IV del Título II de esta ley tendrán aplicación para el caso de la empresa unipersonal cuyo titular sea una persona secuestrada.

Para los efectos de esta ley, cuando se utilicen las expresiones “secuestrado” y “víctima de secuestro”, se entenderá que se hace referencia a la víctima de un delito de secuestro, según se desprenda del proceso judicial adelantado por la autoridad judicial competente.

(...)

## CAPÍTULO II

Pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado

(...)

Artículo 15. *Pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado.* El empleador deberá continuar pagando el salario y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legalmente exigibles. También deberá continuar este pago en el caso de servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios. Dicho pago deberá realizarse al curador provisional o definitivo de bienes a que hace referencia el artículo de la presente ley. Este pago se efectuará desde el día en que el trabajador, sea este particular o servidor público, haya sido privado de la libertad y hasta cuando se produzca una de las siguientes condiciones:

1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término indefinido, hasta cuando se produzca su libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta.
  
1. En el caso de trabajador con contrato laboral a término fijo, hasta el vencimiento del contrato, o hasta cuando se produzca su libertad o se compruebe la muerte o se declare la muerte presunta si alguno de estos hechos se produce con anterioridad a la fecha de terminación del contrato.
  
1. En el caso de servidor público hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: Que se compruebe su muerte o se declare la muerte presunta o el cumplimiento del período constitucional o legal del cargo.

1. El cumplimiento de la edad y los requisitos para obtener la pensión, caso en el cual corresponde al curador iniciar los trámites para solicitar su pago.

No podrá reconocerse un pago de salario u honorarios superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto en aquellos casos de secuestro ocurridos con anterioridad a la expedición de esta ley en los que se mantendrán las condiciones laborales previamente establecidas.

El empleador deberá continuar pagando las prestaciones sociales del secuestrado, atendiendo a las reglas de pago señaladas en los numerales 1 al 4, así como también los aportes al sistema de seguridad social integral.

Parágrafo 1°. Al secuestrado con contrato laboral vigente al momento que recobre su libertad, se le deberá garantizar un período de estabilidad laboral durante un período mínimo equivalente a la duración del secuestro, que en todo caso no exceda un año, contado a partir del momento que se produzca su libertad. Igual tratamiento tendrán los servidores públicos, salvo que el secuestrado cumpla la edad de retiro forzoso, o que se cumpla el período constitucional o legal del cargo. También se exceptúan de este beneficio a las demás personas que cumplan con la edad y requisitos para obtener pensión, tal como lo dispone el numeral 4 de este artículo. Lo anterior no obsta para que, si llegare a ser necesario, durante el período de estabilidad laboral se dé aplicación a las causales legales de terminación del vínculo laboral por justa causa o tenga lugar la remoción del cargo con ocasión del incumplimiento de los regímenes disciplinario, fiscal o penal según el caso.

Parágrafo 2°. Por regla general, el curador provisional o definitivo de bienes deberá destinar en forma prioritaria los dineros que reciba en virtud de lo dispuesto en este artículo, para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

Parágrafo 3°. En el evento contemplado en el numeral 2 de este artículo y en el caso del cumplimiento del período constitucional o legal del cargo en el caso de servidores públicos, el fiscal o el juez competente podrán determinar la continuidad en el pago de los salarios u honorarios más allá del vencimiento del contrato o del período correspondiente, y hasta tanto se produzca la libertad, o se compruebe la muerte, o se declare la muerte presunta del secuestrado, si al ponderar los elementos de juicio a su alcance, infiere que entre el desempeño del trabajador como servidor público o particular y las causas del secuestro existe un vínculo inescindible.

Parágrafo 4°. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados mantendrán su sueldo básico asignado y un promedio de los haberes devengados durante los

últimos tres (3) meses. El tiempo que duren privados de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios. Los miembros de la Fuerza Pública secuestrados serán ascendidos cuando cumplan el tiempo reglamentario. Al cónyuge y los hijos de los miembros de la Fuerza Pública secuestrados se les reconocerán los derechos adquiridos en materia de salud, educación, y servicios sociales.”

### III. LA DEMANDA

1.- La demandante solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 2° y 15, párrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 “*en el entendido que dichos preceptos legales deben ser igualmente aplicables respecto de las víctimas de los delitos de toma de rehenes, desaparición forzosa y personas secuestradas...*”. Sustenta su demanda en los argumentos que a continuación se exponen.

1.1.- A su juicio, el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa al excluir injustificadamente de los beneficios que establece la ley, a las víctimas y familiares de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada. En opinión de la demandante, los efectos que genera el secuestro y aquellos producidos por estas otras conductas punibles son asimilables, pues se trata de la privación arbitraria de la libertad, de suerte que los beneficios consagrados en la Ley 986 de 2005 para las víctimas del secuestro y sus familias (tales como: interrupción de términos y plazos de toda clase, pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales, salud y educación para la familia, así como suspensión de términos en materia tributaria) debieron cobijar, igualmente, a las víctimas de toma de rehenes y desaparición forzada, dado que sus familias se encuentran en la misma situación. La actora trae a colación en la demanda, con el fin de fundamentar su cargo por vulneración del derecho a la igualdad, las sentencias T-1634 de 2000, T-785 de 2003, C-400 de 2003 y T-566 de 2005 de la Corte Constitucional.. En relación con lo anterior, manifiesta la actora:

*“[e]xisten (sic) en las normas acusadas una vulneración manifiesta del derecho a la igualdad, puesto que prevén un trato diferente a una situación fáctica semejante, cual es la existencia de tres delitos similares, que solo se diferencian por el propósito o la negativa a reconocerse como autor de la privación ilegal de la libertad, que en todos los casos demandan del Estado la misma protección. Por lo anterior, los preceptos legales demandados desconocen lo previsto en el artículo 13 Superior, al otorgar un tratamiento disímil a los rehenes y desaparecidos en relación con los secuestrados, pues los primeros sin razón válida son excluidos de la aplicación de las normas demandadas que consagran beneficios en materia de obligaciones de todo tipo, acceso a la salud, a la educación y al pago de salarios.”*

1.2.- Tal omisión, en su parecer, conlleva la vulneración de otros mandatos constitucionales como el artículo 2º, por cuanto es un deber de las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, sin establecer discriminaciones en materia laboral, económica o de seguridad social, ya se trate de personas privadas de su libertad por desaparición, retención por razones políticas o secuestro.

Así mismo, según la ciudadana Perdomo Estrada, las disposiciones legales ahora controvertidas desconocen los preceptos superiores que protegen de manera especial a la familia como institución básica de la sociedad (C.P., arts. 5º y 42) como quiera que establecen una discriminación injustificada entre las familias de las víctimas del delito de secuestro y las familias de aquellos que han sido tomados como rehenes o de los desaparecidos, quienes tienen igual derecho de acceder a los beneficios contemplados en la Ley 986 de 2005 y quienes, injustificadamente fueron excluidos de su ámbito de aplicación.

La demanda indica que la omisión respecto de las víctimas y el núcleo familiar dependiente de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, de los beneficios de la mencionada ley, particularmente aquel consagrado en el artículo 15, parágrafo 3º, de este cuerpo normativo, relativo a la continuidad en el pago del salario, aún terminado el período constitucional o legal del cargo de los servidores públicos conlleva, asimismo, el quebrantamiento de mandatos constitucionales que estipulan garantías laborales especiales (C.P., arts. 25 y 53), entre las que se encuentra el derecho al mínimo vital.

1.3.- Por último, y con el propósito de reforzar su argumentación, la actora refiere el caso de los familiares de los Diputados de la Asamblea del Valle del Cauca, quienes -afirma- no han podido acceder a los beneficios reconocidos en la ley que contiene las disposiciones objeto de cuestionamiento, ya que los fiscales que adelantan las investigaciones por la privación ilegal de la libertad a que fueron sometidos, han informado que dichas investigaciones fueron iniciadas con ocasión de la comisión de los delitos de toma de rehenes, rebelión, perfidia y homicidio agravado, y no por el delito de secuestro, lo cual ha impedido la inscripción de dichas familias en el Registro Único de Beneficiarios.

#### **IV. intervenciones**

**Presidencia de la República – Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

1.- El Director del Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República presenta escrito de intervención dentro del término fijado para ello en las normas pertinentes y solicita declarar la exequibilidad de las disposiciones bajo examen. Aduce las siguientes razones para apoyar su solicitud.

1.1.- Señala que no se presenta en el caso planteado en la demanda una omisión legislativa relativa que implique la violación del principio de igualdad, pues no se trata de situaciones iguales, como quiera que los tipos penales de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada tienen particularidades que los hacen diferentes, lo cual, de hecho, hace que de cada uno de ellos se desprendan efectos diversos.

Así, por ejemplo, sostiene el funcionario, en el caso del delito de desaparición forzada se procederá a la declaración de presunción de muerte por desaparecimiento que conlleva efectos civiles sucesorales. De igual manera, según señala, la Ley 589 de 2000 establece que los bienes de las víctimas de dicho delito, pueden ser objeto de administración por parte del cónyuge, compañero o compañera permanente, o por alguno de los padres o hijos del desaparecido, de suerte que para las víctimas de tal delito existe una regulación específica.

Pone de presente, asimismo, que la Ley 589 de 2000 incluye un título especial relativo a delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, como el de toma de rehenes, de manera que éste también cuenta con una regulación específica en el ordenamiento jurídico colombiano.

1.2.- Concluye, entonces, que las disposiciones acusadas se ajustan a los parámetros de legalidad y, en manera alguna, vulneran el principio de igualdad ni otras garantías constitucionales. Así, considera que la solicitud de hacer extensivos los beneficios reconocidos en la Ley 986 de 2005 a los rehenes o desaparecidos es del ámbito del juez de conocimiento o de la autoridad administrativa encargada de conceder los beneficios referidos, de manera que los reparos de la demanda van dirigidos contra la aplicabilidad de la ley, respecto de lo cual, destaca, existe un pronunciamiento jurisprudencial relevante, cual es la sentencia C-400 de 2003, en la que la Corte Constitucional precisó que la facultad de que está revestida la autoridad judicial para ordenar la continuidad en el pago de la remuneración del secuestrado procede indistintamente de la calidad de la víctima y hasta tanto sea dejada en libertad o se compruebe el acaecimiento de su muerte.

**Presidencia de la República – Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro**

2.- En escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el 18 de octubre de 2006, el ciudadano Sergio Armando Restrepo Otálora, quien actúa en representación del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, rindió concepto sobre la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

2.1.- En primer lugar, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de las disposiciones cuestionadas por ineptitud de la demanda. Encuentra que los cargos contra las disposiciones presuntamente inconstitucionales *“no recaen sobre el contenido de dichas preceptivas y las circunstancias que esgrime como fundamento de una eventual inconstitucionalidad, están referidas a los inconvenientes que ha comportado su aplicación, buscando la satisfacción de situaciones particulares como las que refieren los casos de las familias de los diputados del Valle del Cauca, de quienes se ha afirmado que no han podido acceder a los beneficios previstos en la Ley 986 por cuanto en las investigaciones penales respectivas se ha calificado la conducta como una toma de rehenes y no como secuestro.”* Precisa, además, que respecto de la inconstitucionalidad alegada por la actora contra el parágrafo 3° del artículo 15 de la Ley 986 de 2005 hay ausencia de argumentación tanto en el texto de la demanda como en el de corrección, pues en ningún aparte de los mismos aparecen razones claras que sustenten el presunto desconocimiento de preceptos constitucionales.

2.2.- Adicional a lo anterior, indica que la demanda carece de los requisitos *“de procedibilidad”* que ha establecido la Corte Constitucional respecto de la estructuración de cargos por omisión legislativa relativa, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado; (iii) que la exclusión de los casos carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

2.3.- No obstante encontrar inepta la demanda, más adelante expone una serie de consideraciones de fondo, a fin de defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En efecto, señala que el legislador, en atención al precedente sentado por la Corte Constitucional en sentencia C-400 de 2000 transcribe textualmente el siguiente aparte de la sentencia referida: *“para efectos del reconocimiento del derecho a la continuidad en el pago del salario u honorarios del trabajador, no pueden realizarse distinciones arbitrarias entre los supuestos de desaparición forzada y secuestro y por ello el legislador está compelido a tratarlos con estricto respeto del mandato de igualdad en la*

formulación del derecho.” sobre la prohibición de establecer diferenciaciones arbitrarias entre los supuestos de desaparición forzada y secuestro en lo relativo a la continuidad en el pago del salario, elaboró una recopilación normativa de *“las necesidades que comúnmente afrontan los familiares de las víctimas del secuestro”*.

Indica que la elaboración de la ley parcialmente acusada estuvo precedida de un análisis concienzudo en torno a la conveniencia y el impacto que generaría la concesión de los beneficios para las familias de las víctimas del secuestro, con base en datos y cifras precisos suministrados por FONDELIBERTAD y otras entidades. El Asesor de la Vicepresidencia encargado de rendir el concepto del Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro anexó el siguiente documento: “Costos de los beneficios de protección para el secuestrado y su familia” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, octubre de 2003.–, relativos al tema del secuestro, los cuales permitían calcular las consecuencias, costos y riesgos de la aplicación de cada uno de los beneficios programados, al igual que aquellos de mayor impacto como el pago de salarios y el costo asociado al no pago de impuestos. Puntualiza, asimismo, que para la previsión exclusiva de los beneficios en favor de los secuestrados y sus familias, el legislador tuvo en cuenta que la continuidad en el pago de salarios u honorarios ha sido reconocida por vía judicial tanto a las víctimas de desaparición forzada como a las víctimas de toma de rehenes, a partir de una interpretación extensiva de la normativa existente en el país. Por último, señala que la ausencia de cifras o análisis aproximados que permitieran determinar el impacto económico que produciría el acceso a dichos beneficios por parte de las familias de víctimas de otros delitos como la toma de rehenes y la desaparición forzada, no hacía procedente su inclusión en la ley acusada parcialmente.

2.4.- Con base en los anteriores planteamientos, concluye pues, que el contenido de las disposiciones demandadas es compatible con la Constitución Política.

### **Defensoría del Pueblo**

3.- El Defensor del Pueblo allega a la Secretaría de esta Corporación escrito de intervención en el presente proceso el día 3 de noviembre de 2006. A su juicio, el tratamiento diferenciado establecido para las víctimas de secuestro y sus familias, en relación con quienes han sido víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, en materia de beneficios como la continuidad en el pago de salarios u honorarios y los demás reconocidos en la Ley 986 de 2005, configura un trato discriminatorio respecto de estos últimos, violatorio del artículo 13 constitucional. Justifica su posición con base en la argumentación que a continuación se sintetiza.

3.1.- Por una parte, estima que, si bien es cierto cada una de estas conductas punibles tiene particularidades que las hace diferentes, no lo es menos que en materia de beneficios, las víctimas, sus familias y quienes de ellos dependían tienen iguales derechos, en tanto en los tres casos se trata de personas privadas de la libertad de manera injustificada. Así, considera que, pese a advertir que la ley parcialmente impugnada persigue un fin constitucionalmente valioso, por cuanto pretende proteger a las víctimas del secuestro y sus familias, la omisión en que incurrió el legislador al no incluir como sujetos de protección a los familiares de las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes, amerita adelantar un riguroso examen constitucional.

3.2.- Para llevar a cabo tal análisis de constitucionalidad, propone aplicar el juicio de igualdad. Explica que debe establecerse *“si el fin de las medidas contenidas en las normas acusadas es realmente legítimo, constitucionalmente importante e imperioso”*; en lo relativo al análisis de medios, *“si el medio escogido es adecuado, necesario y proporcional, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo.”*

Empero, con posterioridad a la enunciación de la metodología a implementar, la misma no aparece desarrollada según las etapas descritas. De esta manera, el Defensor del Pueblo concluye directamente que la exclusión de los sujetos que la actora echa de menos de las medidas de protección dispuestas por la ley parcialmente demandada, restringe la cláusula de igualdad del artículo 13 superior, pues de la aplicación de dicho texto normativo pueden desprenderse efectos negativos en contra de quienes no fueron tenidos en cuenta, pues las autoridades pueden excusarse en ésta para cerrar la posibilidad de aplicarla por analogía a situaciones comparables, limitándose únicamente a conceder las garantías consagradas en la Ley 589 de 2000.

3.3.- De otra parte, luego de hacer referencia a los apartes pertinentes del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, los cuales considera instrumentos vinculantes para el Estado colombiano en virtud del bloque de constitucionalidad, colige que la exclusión a que hace referencia el texto de la demanda, configura un incumplimiento del deber del Estado de adoptar medidas de protección en favor de las personas desaparecidas forzosamente y de quienes han sido tomados como rehenes.

En efecto, en su opinión, las garantías laborales reconocidas por la Ley 589 de 2000 en favor de estos grupos, relacionadas con la continuidad en el pago de salarios u honorarios, representa una materialización de la protección efectiva de garantías laborales contempladas en el Protocolo de San Salvador a cargo

de los empleadores y cuya aplicación debe ser asegurada por el Estado. Por lo anterior, en su parecer, la exclusión a la que viene haciéndose referencia, constituye un desconocimiento de los principios de “*progresividad e irrestrictividad*” de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en dicho Protocolo, pues no le es dable al Estado excluir de los beneficios reconocidos en la ley parcialmente demandada a grupos en cuyo favor ya habían sido reconocidas otras garantías.

Por último, expresa que, en virtud de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, el Estado colombiano está obligado a adoptar medidas de orden administrativo, técnico y judicial encaminadas a mitigar los efectos negativos para las víctimas de estos delitos, por lo cual omite el cumplimiento de tal deber al excluirlos de los beneficios reconocidos en favor de las víctimas del secuestro y sus familiares, por lo cual, señala “[n]o es coherente entonces que mientras por un lado el Estado condena a nivel internacional esas prácticas delictivas, en su legislación interna se sustraiga a la protección de los derechos socioeconómicos conculcados a sus víctimas.”

A pesar de advertir la inconstitucionalidad referida por omisión relativa del legislador, el alto funcionario no expone una fórmula para remediarla.

### **Ministerio de Defensa Nacional**

4.- Sandra Milena Parada Aceros, quien actúa como apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, solicita mediante escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 30 de noviembre de 2007, la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones parcialmente cuestionadas. Expone los siguientes argumentos a fin de defender la constitucionalidad de las mismas.

4.1.- A partir de las ponencias y debates para aprobación de la ley, en los cuales tuvo participación el Ministerio al cual apodera, la ciudadana afirma que resulta claro que la finalidad perseguida por la misma no es otra que proteger de manera más efectiva y comprehensiva a los familiares de aquellas personas que han sido privadas de la libertad ilegalmente o en contra de su voluntad, quienes reciben el nombre de secuestrados, denominación que, a su juicio, no puede hacerse extensiva a otras como “*rehenes*” o “*canjeables*”, sin que exista, de esta manera, una omisión de parte del legislador. Tal ley, señala, “*tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control.*”

4.2.- Más adelante realiza un recuento de las estadísticas de los índices de secuestro en los años comprendidos entre 1996 y 2003, elaborando una discriminación, según datos del Departamento Nacional de Planeación, por (i) ocupación de las víctimas, (ii) sectores de la población más afectados, (iii) autores del delito, (iv) edad de las víctimas, y (v) duración del cautiverio.

4.3.- Posteriormente, destaca la importancia del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 986 de 2005, en tres puntos básicos: (i) el mismo reunió de manera armónica el grueso de la normatividad que se encontraba dispersa en materia de protección a las víctimas del secuestro; (ii) tomó como punto de partida los desarrollos de la jurisprudencia constitucional en la materia; y (iii) superó el tratamiento individual de casos para dar paso a una regulación general sobre el deber del Estado y la sociedad de proteger a las víctimas del secuestro.

4.4.- Enseguida procede a enumerar los mecanismos de protección que contiene la ley parcialmente acusada. Así, indica que, con fundamento en antecedentes legales como la Ley 282 de 1996 y su Decreto Reglamentario 1923 de 1996, así como en consideración a los precedentes jurisprudenciales establecidos en las sentencias T-015 de 1995 y C-400 de 2003, incluyó mecanismos de protección en materia laboral, dirigidos a *“garantizar la realización de los derechos involucrados en la continuidad del pago de salarios, precisando en todo caso su alcance y su ámbito de aplicación en determinadas situaciones concretas.”*

De otra parte, hace mención de los mecanismos de protección en materia financiera que han permitido que las corporaciones bancarias acepten, en ciertos casos, la ocurrencia del secuestro como causal eximente de responsabilidad civil contractual, con la consiguiente exoneración de pago de intereses moratorios y suspensión de cobros judiciales. Específicamente: (i) la no exigibilidad del pago de las cuotas vencidas durante el tiempo del secuestro; (ii) la improcedencia del cobro de intereses moratorios, dado que no siendo exigibles las cuotas vencidas, no hay lugar a mora; (iii) la no exigibilidad del pago de las cuotas vencidas durante cierto tiempo posterior a la liberación, hasta tanto haya una recuperación integral del secuestrado y se produzca su readaptación a la vida social. Lo anterior, con fundamento, igualmente, en precedentes jurisprudenciales que han considerado el secuestro como caso fortuito o fuerza mayor y la interpretación de disposiciones legales como los artículos 1604 y 1616 del Código Civil, así como del artículo 65 de la Ley 45 de 1990.

Sobre las medidas de protección en otras materias, la apoderada del Ministerio trae a colación algunas relativas a las obligaciones tributarias, a los términos

en procesos en los cuales interviene el secuestrado, así como aspectos relativos a la figura del curador de bienes.

4.5.- Posteriormente, la intervención del Ministerio de Defensa Nacional hace referencia a cada artículo de la ley parcialmente demandada en esta oportunidad, comentando ampliamente el contenido de cada uno.

### **Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Fundación Manuel Cepeda**

5.- Los ciudadanos Soraya Gutiérrez Argüello e Iván Cepeda, la primera en calidad de vicepresidenta de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, y el segundo, actuando como representante legal de la Fundación Manuel Cepeda, ambas organizaciones miembros del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, allegaron a esta Corporación la intervención solicitada dentro del presente proceso el 24 de noviembre de 2006. En el mismo, solicitan la declaratoria de constitucionalidad condicionada de las expresiones “*secuestro*” y “*secuestrado*” del artículo 2°, y “*secuestrado*” del artículo 15, párrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 bajo el entendido de que las disposiciones legales contenidas en dicho texto normativo también son aplicables a las víctimas y familiares del delito de desaparición forzada, sin mencionar nada respecto de las víctimas del delito de toma de rehenes.

5.1.- Los intervinientes consideran que el legislador incurrió en una violación del derecho a la igualdad al establecer medidas en favor únicamente de las víctimas del secuestro y sus familiares, cuando las víctimas de otros delitos como la toma de rehenes y la desaparición forzada – puestos de presente por la actora- se encuentran en situación similar, en virtud de la privación ilegal de la libertad a que han sido sometidos. Lo anterior, según estos ciudadanos, reforzado con el hecho de que en el plano legal (Ley 589 de 2000) y en el ámbito de protección constitucional (sentencia C-400 de 2003) no se ha establecido ningún tipo de diferenciación.

5.2.- Tal violación del derecho a la igualdad, no obstante, -explican- no tiene lugar con ocasión de una discriminación explícita contenida en las disposiciones impugnadas “*sino porque ésta deja de lado situaciones similares que, jurídicamente, deben recibir el mismo trato*”, ante lo cual se configura una omisión legislativa.

Después de realizar unas consideraciones en torno a la figura de la omisión legislativa, sus características y las diferencias entre la omisión legislativa absoluta y relativa, quienes intervienen en representación de estas organizaciones no gubernamentales, indican que la demanda objeto de estudio cumple los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional para que

un cargo por omisión legislativa relativa prospere. En efecto, para ellos: (i) existe una norma de la cual se predica la presunta inconstitucionalidad; (ii) la actora acusa el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión; (iii) la disposición efectivamente excluye de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro del presupuesto fáctico del texto normativo examinado; (iv) la exclusión referida no obedece a una razón objetiva y suficiente; (v) y genera una desigualdad entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas en la disposición; (vi) la omisión en este caso implica el incumplimiento de un deber constitucional del legislador, relativo a su obligación de establecer medidas de protección para las víctimas de delitos asimilables y sus familias, según se desprende del artículo 133 de la Constitución Política, así como del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, (vii) finalmente, el silencio del legislador comporta una regla implícita que desconoce los preceptos superiores o el derecho que es objeto de desarrollo legal expreso.

## **Universidad de Cartagena**

6.- La Universidad de Cartagena intervino a través de comunicación suscrita por el docente de Derecho Constitucional, David Enrique Mercado Pérez, y allegada a esta Corporación vía fax el 15 de diciembre de 2006. Los argumentos expuestos apuntan a demostrar que la diferenciación establecida en la Ley 986 de 2005, efectivamente configura una infracción al derecho a la igualdad.

6.1.- El ciudadano interviniente estima discriminatorio que las medidas de protección reconocidas en dicha ley únicamente puedan ser reclamadas por los familiares de las víctimas del delito de secuestro, cuando los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada demandan del Estado la misma protección, pues *“solo se diferencian por el propósito o la negativa a reconocerse como autor de la privación ilegal de la libertad”*. Adicionalmente, explica, tal diferenciación desconoce la jurisprudencia constitucional que ha dado un trato igualitario a las víctimas de estos tres tipos de delitos (sentencias T-785 de 2003, T-566 de 2005 y C-400 de 2003), así como otros pronunciamientos de diferentes autoridades judiciales del país.

6.2.- Luego de hacer un recuento sobre las etapas del juicio de igualdad, el interviniente concluye: *“[a]sí las cosas la discriminación entre 'secuestrados' y 'retenidos' es aberrante y vulnera el test de proporcionalidad porque la búsqueda del fin constitucional y válido (protección a todos en su vida, honra y bienes) no se satisface (ADECUACIÓN); el trazo desigual en abstracto del legislador es desequilibrado porque al excluir a otras categorías de 'privados de la libertad' deja de ser legítima la ley (coherencia formal externa) e*

*innecesaria la discriminación, porque carece de sentido excluir de los beneficios económicos reconocidos, a los 'retenidos'".*

6.3.- Con base en la anterior argumentación, solicita a esta Corporación la modulación de las disposiciones parcialmente cuestionadas *“en el sentido de decir que se parecen en las expresiones 'secuestro' y 'secuestrados' y se adicionen las de 'retención' y 'retenidos' en los artículos 2° y parágrafo 3° del artículo 15 de la Ley 986/05, haciendo uso de la técnica constitucional por omisión o a pesar de la omisión, en su modalidad aditiva.”*

### **Comisión Colombiana de Juristas**

7.- La Comisión Colombiana de Juristas, representada por el ciudadano Gustavo Gallón Giraldo, presentó escrito de intervención recibido en la Secretaría de esta Corporación el 24 de enero de 2007. Esta organización apoya los cargos de la demanda y solicita un fallo interpretativo, pues encuentra que en este caso se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para declarar la existencia de una omisión legislativa relativa.

7.1.- Para el efecto, realiza el análisis de dichas exigencias e indica que: (i) existe una disposición sobre la cual se predica el cargo, que son los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005; (ii) dicha disposición excluye de sus consecuencias jurídicas casos que, por ser asimilables, han debido ser incluidos en el texto normativo cuestionado, pues se trata de conductas que, al igual que el secuestro, vulneran el derecho a la libertad personal, se encuentran consagradas en la legislación penal como delito y se encuentran prohibidas por el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, además de constituir una forma de privación arbitraria de la libertad personal y un trato cruel, degradante e inhumano, lo cual las hace equiparables; (iii) la exclusión de dichos casos carece de justificación suficiente, por cuanto los propósitos de la conducta por parte del victimario no son válidos para realizar una diferenciación para la aplicación de las medidas de protección contempladas en la Ley 986 de 2005, pues el criterio para la interpretación de esta ley es la afectación del derecho a la libertad personal que se presenta tanto en los delitos de secuestro, como de desaparición forzada y toma de rehenes; (iv) la falta de justificación mencionada genera una desigualdad negativa para los casos excluidos de la regulación legal frente a aquellos que se encuentran amparados por las consecuencias de la misma, pues las medidas de discriminación positiva a favor de las personas secuestradas encaminadas a garantizar la protección de la familia, el derecho a la seguridad social, a la propiedad, a la salud y a la educación, con el fin de mitigar el impacto que tal conducta produce, deben ser igualmente aplicables a las víctimas de las otras conductas punibles, estableciéndose así una discriminación en el goce de los derechos de quienes

fueron excluidos; (v) la omisión advertida surge del incumplimiento de un deber específico del legislador, impuesto por el constituyente, por cuanto el legislador debe garantizar el derecho a la igualdad ante la ley, el cual, además, de conformidad con la jurisprudencia internacional, constituye una norma de *ius cogens*.

7.2.- Así, pues solicita a la Corte declarar constitucionales las disposiciones acusadas parcialmente, en el entendido de que también las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada son beneficiarias de la Ley 986 de 2005.

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

1.- El Procurador General de la Nación, en concepto No. 4.249 recibido en Secretaría de esta Corporación el 18 de enero de 2007, solicita a la Corte Constitucional (i) inhibirse de fallar de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 986 de 2005, y (ii) declarar la exequibilidad condicionada del artículo 15, parágrafo 3°, de la ley parcialmente acusada, *“bajo el entendido que el régimen que consagra, en materia de pago de salarios u honorarios, a favor de los secuestrados, se haga extensivo a las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes.”*

La Vista Fiscal inicia su concepto haciendo una distinción, pues, a su juicio, la demanda contiene dos cargos diferentes. Uno dirigido contra el artículo 2° y otro planteado contra el artículo 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005.

2.- En su opinión, el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 2° adolece de ineptitud sustantiva. Tal ineptitud tendría lugar, por cuanto el mismo no se predica del contenido normativo de la disposición atacada. Para fundamentar su afirmación, retoma algunos pronunciamientos de esta Corporación sobre los requisitos generales de forma que toda demanda de inconstitucionalidad debe cumplir para efectos de su admisión (sentencia C-041 de 2002), así como los que deben satisfacer los cargos estructurados por omisiones legislativas (sentencia C-621 de 2001, C-1549 de 2000, C-427 de 2000, C-543 de 1996).

Concluye, a partir de la jurisprudencia constitucional citada, que *“se evidencian dos defectos de la demanda insalvables en esta etapa de proceso: i) que el fundamento de la acusación por omisión legislativa desarrollado en la demanda es indeterminado e incompleto, sin que logre articular un cargo de inconstitucionalidad específico que plantee una verdadera contradicción entre el precepto legal demandado y la Constitución Política; y, ii) que la actora no busca, en absoluto, la exclusión de la norma acusada del ordenamiento jurídico sino que la Corte realice una interpretación con*

*autoridad de la misma, ajena al objeto del control de exequibilidad y contraria a sus fines.”*

Adicional a lo anterior, considera que la Corte Constitucional debe emitir un fallo inhibitorio respecto de este cargo, en consideración a que la actora ataca únicamente el artículo 2° del cuerpo normativo que establece quiénes son los destinatarios del sistema de protección en éste consagrado, pero olvida aducir razones que controviertan el resto del texto normativo que consagra los requisitos y procedimientos para su aplicación, los instrumentos jurídicos que le son propios y los agentes encargados de su ejecución y control, lo cual la hace carecer de los requisitos de especificidad y suficiencia argumentativa, como quiera que lo que persigue es la extensión de la totalidad de este régimen a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, así como a su núcleo familiar dependiente, *“pero no logra articular un cargo de inconstitucionalidad lo suficientemente claro y específico como para arrojar elementos de juicio mínimos que permitan deducir una verdadera contradicción entre el precepto legal acusado y el ordenamiento Superior.”*

3.- En relación con el cargo dirigido contra el artículo 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005, sobre el derecho a la igualdad de los desaparecidos y sus familias, así como de los rehenes y las suyas, presuntamente vulnerado al haber sido excluidos del beneficio contemplado en dicha disposición, el concepto del Ministerio Público propone acoger la posición adoptada por esta Corporación en sentencia C-400 de 2003, en la cual reconoció el derecho de los secuestrados y los desaparecidos, por igual, a la continuidad en el pago de sus salarios u honorarios, hasta tanto se produzca su libertad, se compruebe su muerte, o sea declarada su muerte presunta.

Para el Procurador, los argumentos expuestos por la Corte a fin de fundamentar su decisión en aquella oportunidad, son plenamente aplicables en el presente caso y este precedente permite afirmar que en la actualidad existe en Colombia un régimen jurídico especial en materia salarial para los trabajadores secuestrados y desaparecidos, que garantiza a sus familiares y a quienes dependen económicamente de ellos, la continuidad en el pago de sus salarios, siempre que el funcionario judicial competente lo estime procedente.

De lo anterior se desprende, a su juicio, una prohibición para el legislador de establecer distinciones entre las víctimas del secuestro y las víctimas de la desaparición forzada en el régimen especial de protección que los ampara en materia laboral, en tanto privilegiar a las víctimas del delito de secuestro sobre quienes han sido objeto de desaparición forzada, es constitucionalmente inadmisibles, según lo expresa la sentencia referida. De esta manera, en su opinión, la distinción puesta de presente por la demandante, es contraria a la Carta, pues constituye un tratamiento discriminatorio que vulnera el mandato del artículo 13 Superior.

4.- Posteriormente, el Ministerio Público entra a analizar si las víctimas del delito de toma de rehenes y sus familias son titulares, en igualdad de condiciones con los secuestrados, del derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios hasta tanto se produzca su liberación o muerte –probada o presunta-. Precisa al respecto, luego de elaborar unas breves consideraciones sobre sus características, su tipificación en el derecho interno y el tratamiento que ha recibido en el derecho internacional, que la toma de rehenes constituye una violación de bienes jurídicos protegidos por el derecho internacional humanitario, a la vez que un atentado contra la víctima, quien es mediatizada para satisfacer fines de guerra en un contexto de conflicto armado.

Así, indica que aún cuando las conductas punibles de secuestro y toma de rehenes reciban un tratamiento jurídico diferente, éstas guardan un “*estrecho vínculo de parentesco*”, pues ambas configuran violaciones al derecho a la libertad personal, así como el condicionamiento de su restablecimiento a la satisfacción de fines diversos que, al margen de sus particularidades, utilizan a sus víctimas como medios para garantizar su consecución, lo cual le permite concluir que estos delitos “*comparten un núcleo fáctico que resulta asimilable desde el punto de vista constitucional, tanto por el grave estado de indefensión y debilidad manifiesta al que se ven sometidas sus víctimas y sus familias, como por el consecuente ámbito de amparo que aquellas requieren para soportar dignamente sus consecuencias lesivas por el tiempo en que se prolonguen*”. Así pues, considera que el trato diferenciado en lo relativo al derecho a la continuidad en el pago de salarios entre las víctimas de secuestro y quienes han sido tomados como rehenes, configura una violación del artículo 13 constitucional de estos últimos, pues se trata de supuesto fácticos similares.

De esta manera, concluye que el sistema de protección establecido en favor de las víctimas del secuestro y su núcleo familiar dependiente, ha debido cobijar, asimismo, a quienes han sido víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4° de la Carta.

### **El asunto bajo revisión**

2.- La demandante plantea que los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005 resultan inconstitucionales por la omisión relativa en que incurrió el legislador al dejar fuera del ámbito de aplicación de dicha ley y, específicamente, al haber excluido del beneficio de la continuidad en el pago de salarios u honorarios a los familiares de servidores públicos cuyo período legal o constitucional se hubiese cumplido, que hayan sido víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes. Así, a su juicio, es discriminatorio establecer un amplio régimen de protección aplicable exclusivamente a las familias de los secuestrados del país, mientras que los familiares de quienes han sido objeto de las conductas punibles de toma de rehenes y desaparición forzada, a pesar de encontrarse en una situación asimilable al ver retenidos arbitrariamente a sus familiares, quedan por fuera del ámbito de aplicación de la ley y sin posibilidad de reclamar las medidas de protección en ésta consagradas.

Por lo anterior, solicita condicionar la exequibilidad de dichas disposiciones a que se entiendan igualmente aplicables en favor de las familias de las víctimas de las conductas de toma de rehenes y desaparición forzada.

3.- Los intervinientes plantean posiciones divergentes frente al cargo contenido en la demanda. Así, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, defienden la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, al estimar que la ley en su conjunto persigue un fin constitucionalmente valioso, cual es brindar protección especial a las familias de las víctimas del secuestro y que tal sistema pudo ser establecido como quiera que el legislador contaba con datos precisos relativos a la comisión de este delito en el país, los cuales permitieron calcular el impacto económico de beneficios como la continuidad en el pago de salarios u honorarios y otros reconocidos en materia tributaria, mientras que, por el contrario, respecto de las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada no se contaba con estadísticas ni cifras que posibilitaran su inclusión en el sistema de protección establecido. Adicional a lo anterior, plantean que estos últimos no quedan desprotegidos en cuanto a beneficios como la continuidad en el pago de salarios u honorarios, como quiera que este derecho ha venido siendo reconocido judicialmente de tiempo atrás.

De otra parte, las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Fundación Manuel Cepeda, la Universidad de Cartagena y la Comisión Colombiana de Juristas, solicitan a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones demandadas, en el entendido de que las mismas son también aplicables al núcleo familiar dependiente de quienes han sido tomados como rehenes y de los desaparecidos. Argumentan en relación con lo anterior, que le asiste razón

a la actora al afirmar que se configura en el presente caso una omisión legislativa relativa, en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, que implica una discriminación contra las familias de las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, pues, (i) pese a encontrarse en una situación asimilable a aquella que afrontan las familias de los secuestrados, y (ii) al tratarse de conductas que, si bien, tienen particularidades que las diferencian, afectan el mismo bien jurídico y encuentran similitudes sustanciales, no fueron incluidos como beneficiarios de las medidas de protección de la Ley 986 de 2005. De igual manera, consideran que el Estado colombiano desconoce obligaciones derivadas de la incorporación de instrumentos internacionales que le imponen el deber de tomar medidas a favor de las víctimas de las conductas de toma de rehenes y desaparición forzada.

4.- A su vez, el concepto del Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación, de una parte, inhibirse de pronunciarse de fondo respecto del cargo formulado contra el artículo 2° de la Ley 986 de 2005, el cual determina que la misma únicamente es aplicable a las víctimas del delito de secuestro y sus familiares. Lo anterior, por cuanto considera que la actora persigue una interpretación en torno a la totalidad del articulado para que sea aplicable, igualmente, a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, pero omitió argumentar en aras de desvirtuar la presunción de constitucionalidad del resto del cuerpo normativo parcialmente cuestionado, por lo cual, en su parecer, el cargo carece de los requisitos de especificidad y suficiencia argumentativa.

En relación con el cargo dirigido contra el artículo 15, parágrafo 3°, de la ley, el cual contempla el beneficio de la continuidad en el pago del salario a la familia del secuestrado que ostente la calidad de servidor público, aún cuando su período legal o constitucional se haya cumplido, el Ministerio Público propone declarar su exequibilidad condicionada en tanto se haga extensivo a las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes. Señala que el legislador no podía desconocer el precedente sentado por la Corte Constitucional en sentencia C-400 de 2003 que reconoció el derecho de los secuestrados y los desaparecidos, por igual, a la continuidad en el pago de sus salarios u honorarios hasta que tenga lugar su libertad, se compruebe su muerte o se declare su muerte presunta. Así mismo, indica que el secuestro y la toma de rehenes, pese a ser conductas punibles diferentes, guardan una estrecha similitud que hace procedente extender este beneficio reconocido en favor de los secuestrados, a las familias de las víctimas de esta otra conducta punible.

**Consideración preliminar. Ineptitud sustantiva de la demanda**

5.- La Corte Constitucional considera necesario hacer una precisión previa respecto de la supuesta ineptitud de la demanda, alegada por la Vista Fiscal y por el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro. En efecto, el concepto del Procurador General de la Nación señala que la demanda contiene dos cargos diferenciados, uno de ellos contra el artículo 2° de la Ley 986 de 2005 y el otro contra el artículo 15, parágrafo 3°, de la misma ley. A partir de lo anterior, precisa que el primero de los cargos carece de los requisitos de especificidad y suficiencia y, en consecuencia, la Corte debe inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo al respecto, pues lo que la actora persigue es la extensión del ámbito de aplicación de todos los beneficios contenidos en la ley, pero omitió argumentar en relación con la presunta inconstitucionalidad de las demás disposiciones. Por su parte, el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro puntualiza que se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda, ya que lo que la actora controvierte es, en últimas, la aplicación que han tenido las disposiciones de la ley, pero no su contenido.

6.- De esta manera, se requiere analizar, en primer lugar, si en efecto la demanda carece de los requisitos mínimos que permitan a esta Corporación adelantar un estudio de fondo.

En relación con lo anterior, esta Sala encuentra que la demanda de la ciudadana Perdomo Estrada plantea un único cargo por omisión legislativa relativa contra los artículos 2° y 15, parágrafo 3°, de la Ley 986 de 2005, sin que existan elementos que permitan concluir que se trata de dos cargos diferentes. En efecto, obsérvese que el planteamiento central que la actora expone en su demanda es que la exclusión de las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada y sus familias, de los destinatarios de las medidas de protección de la ley, deviene discriminatoria, como quiera que al encontrarse en situación asimilable a la de los secuestrados y sus familias, no existe una justificación objetiva que la legitime. Cosa diferente es que para ejemplificar y quizás por considerar que es el beneficio más importante del que se ven privados quienes no fueron incluidos dentro de las consecuencias jurídicas de la ley, la demandante haya decidido impugnar, asimismo, el artículo 15, parágrafo 3° de la misma, relativo al beneficio de la continuidad en el pago de salarios u honorarios para aquellos servidores públicos a quienes se les haya vencido el contrato o período constitucional o legal en sus cargos.

De otra parte, contrario a lo expresado por el jefe del Ministerio Público, esta Corporación considera que al ser controvertida íntegramente la disposición que define quiénes son los destinatarios de los instrumentos de protección consagrados en la ley, esto es, el artículo 2°, no se hace necesario demandar todo el articulado del cuerpo normativo parcialmente cuestionado, como lo sugiere el concepto por él presentado, pues el reparo expuesto por la demandante surge, precisamente, de la violación de la cláusula de igualdad por estar éste dirigido de manera exclusiva a proteger a las víctimas del

secuestro y su núcleo familiar dependiente. De esta manera, no se halla razón en la posición del señor Procurador General de la Nación relativa a la ineptitud sustantiva del cargo dirigido contra el artículo 2° de la ley.

Así mismo, la Corte Constitucional estima necesario señalar que la mención que hace el Programa Presidencial contra la Extorsión y el Secuestro, al manifestar que en este caso se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda, al tratarse de un cargo que no se predica del contenido de las disposiciones acusadas, sino de la aplicación que se ha dado a las medidas de protección, tampoco encuentra sustento que lleve a la Corporación a proferir un fallo inhibitorio. Esto, por cuanto el cargo por omisión legislativa relativa se estructura justamente alrededor de la idea según la cual, un texto normativo omitió incluir dentro de sus efectos jurídicos un determinado elemento que debía haber sido contemplado dentro de su ámbito de aplicación. Lo anterior significa que la inconstitucionalidad alegada está dada necesariamente por la exclusión de un elemento de unas consecuencias jurídicas (aplicabilidad) derivadas de una determinada disposición legal.

Lo anterior lleva a concluir que no les asiste razón a quienes propusieron emitir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, pues (i) al controvertir la constitucionalidad de la disposición que define a los destinatarios de la ley, se hace innecesario demandar todas las disposiciones restantes, como quiera que del análisis de constitucionalidad de tal definición dependerá el ámbito de aplicación de los instrumentos de protección contemplados en la Ley 986 de 2005; (ii) en consideración a que la controversia que debe entrar a analizar la Corte no gira en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los instrumentos de protección consagrados en la ley, sino alrededor de los sujetos por estos cobijados; y (iii) toda vez que del cargo estructurado a partir de la omisión relativa en que habría incurrido el legislador al dejar por fuera del ámbito de aplicación de esta ley a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada de personas, y sus familias, se deriva el problema de su aplicación.

Así, se considera en este punto que es necesario delimitar el alcance del cargo al examen de la cuestión atinente a los destinatarios de la Ley 986 de 2005 (art. 2° de la ley), como quiera que del examen de constitucionalidad que se adelante sobre éste, dependerá la aplicación de la totalidad de los beneficios contemplados en la ley, dentro de los cuales se encuentra, desde luego, aquel referido a la continuidad en el pago de salarios u honorarios de servidores públicos a quienes se les haya terminado el período legal o constitucional. Se reitera al respecto que, de la lectura de la demanda presentada por la ciudadana Perdomo Estrada, se concluye que ésta no plantea un verdadero cargo contra el artículo 15, numeral 3°, de la ley, sino más bien lo trae a colación a manera de ejemplo y para ilustrar la imposibilidad de acceso a los beneficios de parte de las víctimas de los delitos de toma de rehenes y

desaparición forzada, lo que a su juicio configura el trato diferenciado que resulta inconstitucional.

Aclarado lo anterior, esta Sala procederá a plantear el problema jurídico y a exponer la estructura de la presente sentencia.

### **Planteamiento del problema jurídico y metodología a seguir**

7.- De conformidad con el cargo formulado en la demanda, esta Corporación deberá determinar si en el presente caso el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa al haber establecido un sistema especial de protección en favor de las víctimas del secuestro y sus familias, de manera exclusiva, y no haber incluido como beneficiarios de tales instrumentos de protección a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada y sus respectivos núcleos familiares dependientes, que configure una infracción del artículo 13 de la Constitución Política, y la vulneración consiguiente de las disposiciones del Texto Superior relativas a la especial protección a la familia, las garantías laborales, así como los derechos a la seguridad social y al mínimo vital.

8.- A fin de resolver esta cuestión, el presente fallo se estructurará de la siguiente manera: (i) estudiará el sistema de protección a las víctimas de los delitos contra la libertad individual y sus familias, en el ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual partirá del análisis del alcance de la ley 986 de 2005, parcialmente cuestionada en esta oportunidad; continuará con la revisión de la evolución normativa en la materia; y finalizará con el recuento de la jurisprudencia constitucional relativa a las medidas de protección para las víctimas y sus familias; (ii) repasará los requisitos establecidos por esta Corporación para que se configure una omisión legislativa relativa con el fin de determinar, posteriormente, si en el presente caso tal omisión se presenta; (iii) examinará si hay fundamentos constitucionales suficientes que permitan determinar la existencia de un deber específico de protección de parte del Estado frente a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, en un contexto de conflicto armado como el colombiano; para así, (iv) concluir sobre la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas por desconocimiento de la cláusula de igualdad.

### **Sistema de protección a las víctimas de delitos contra la libertad individual y sus familias, en el sistema jurídico colombiano**

9.- En este acápite, la Corte Constitucional se ocupará de describir el tratamiento jurídico, desde las perspectivas normativa y jurisprudencial, que ha recibido el tema de la protección a las víctimas de los delitos que atentan contra la libertad individual en el ordenamiento colombiano. Iniciará con el estudio del texto normativo más reciente y que ahora es objeto de

cuestionamiento parcial, continuará con la descripción de la regulación legal anterior en la materia y finalizará con la jurisprudencia proferida por esta Corporación en el tema de protección para las víctimas de los delitos de secuestro, desaparición forzada y toma de rehenes.

### **El alcance de la Ley 986 de 2005 y los instrumentos de protección que consagra**

10.- La Ley 986 de 2005 crea un sistema de protección dirigido a las víctimas del delito de secuestro, sus familias y aquellas personas dependientes económicamente del secuestrado. Consagra, igualmente, los requisitos y procedimientos para acceder a los instrumentos de protección, señala quiénes son los beneficiarios y cuáles son las autoridades encargadas de su ejecución y control, y establece una serie de sanciones para los funcionarios y las entidades que incumplan sus deberes de protección.

Dispone que los destinatarios de dichas medidas, como se señaló, son las víctimas del secuestro y sus núcleos familiares dependientes. De igual manera, algunas de las medidas estipuladas están dirigidas a favor de la empresa unipersonal cuyo titular sea una persona secuestrada. La ley aclara que únicamente tiene calidad de secuestrado o víctima de secuestro *“la víctima de un delito de secuestro, según se desprenda del proceso judicial adelantado por la autoridad judicial competente Cfr. Ley 986 de 2005, artículo 1°.*

11.- En la ponencia para primer debate al proyecto de ley 20 de 2004 – SenadVer antecedentes de la Ley 986 de 2005 en la Gaceta del Congreso No. 556 de 17 de septiembre de 2004., los ponentes indicaron que el propósito de expedir esta normatividad era, principalmente, sistematizar de manera comprehensiva las medidas de protección en favor de los secuestrados y sus familias, a fin de mitigar las graves consecuencias del flagelo del secuestro en el país. De esta manera, era importante adoptar una legislación que llenara los vacíos presentes en la ley, que hasta ese momento eran llenados por vía judicial en los casos concretos. Al respecto expresaron:

*“El proyecto plantea una serie de medidas que pretenden evitar en el futuro situaciones injustas que afectan hoy a los colombianos secuestrados y sus familias, agravando su padecimiento, tales como el cobro de obligaciones a cargo del secuestrado, la desprotección en materia de seguridad social de las familias, la falta de claridad frente al pago de salarios, la pérdida de derechos por el vencimiento de términos procesales judiciales o administrativos que no pudo cumplir la persona retenida, entre otros. Se trata de problemas que surgen por vacíos legales que para casos específicos han tenido que ser resueltos por vía judicial, y que por el impacto que generan deben ser previstos por la ley de manera general.”*

De otra parte, es importante mencionar que para la consagración de las medidas específicas de protección, los ponentes tuvieron en cuenta las estadísticas oficiales de los casos de secuestro en el país durante el período comprendido entre los años de 1996 y 2003, discriminadas según las características de la víctima. Adicionalmente, fueron considerados los estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, sobre los costos de los instrumentos, con el fin de no incluir medidas irrealizables desde la perspectiva económica.

12.- Procederá entonces esta Corporación a realizar una breve descripción de las medidas de protección en favor de los secuestrados, sus familias y las personas dependientes económicamente de ellos.

Un primer grupo de beneficios consagrados en el capítulo I de la ley, guarda relación con el secuestro como causal eximente de responsabilidad civil. Dentro de éste, se encuentran:

- i) La exención de responsabilidad civil, con base en la consideración según la cual el secuestro es una causal constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito. Ley 986 de 2005, artículo 10.
- ii) La interrupción de plazos y términos de vencimiento de obligaciones dinerarias, ya se trate de obligaciones civiles o comerciales, que no estén en mora al momento en que ocurra el secuestro. *ibíd.*, artículo 11..
- iii) La interrupción de los términos y plazos de obligaciones de hacer y de dar, diferentes a las de contenido dinerario, para lo cual la ley exige que no se encuentren en mora al momento en que acaezca el secuestro. Dicha interrupción tendrá lugar por un período de tres (3) meses, luego de los cuales el acreedor podrá perseverar en el contrato que dio origen a la obligación o desistir del mismo. *Ibíd.*, artículo 12..
- iv) La interrupción de términos y plazos de toda clase a favor o en contra del secuestrado. *Ibíd.*, artículo 13..
- v) La suspensión de procesos ejecutivos seguidos en contra de la persona que haya sido víctima de secuestro. *Ibíd.*, artículo 14, que adiciona el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil..

Las medidas de protección contempladas en el capítulo II están encaminadas a garantizar el mínimo vital de los familiares del secuestrado mientras éste se encuentre en cautiverio. Entre éstas se encuentran los siguientes instrumentos:

vi) La continuidad en el pago de salarios u honorarios, así como de las prestaciones sociales del secuestrado a cargo del empleador, sea este último un particular o una entidad pública, hasta tanto se produzca la liberación del secuestrado, se compruebe su muerte o sea declarada su muerte presuntivamente, artículo 15..

vii) La prolongación del pago de la pensión reconocida al secuestrado, y la posibilidad de que su reconocimiento sea tramitado cuando la víctima adquiriera el derecho durante el cautiverio, artículo 16..

Otro grupo de instrumentos de protección es el estipulado en el capítulo III de la Ley 986 de 2005, éste contiene las medidas en materia de salud y educación. Dentro de éstas, contempla:

(viii) La garantía para el secuestrado y su núcleo familiar de acceso efectivo al Sistema de Seguridad Social en Salud, bien en el régimen contributivo, o en el régimen subsidiado, en caso de que el secuestrado y sus beneficiarios no puedan mantener su afiliación en el primer momento, artículo 17..

(ix) Asistencia psicológica y psiquiátrica, artículo 18..

(x) La garantía de la continuidad en el acceso a la educación de los hijos menores de edad del secuestrado, o aquellos que siendo mayores dependan económicamente de él, artículo 19..

El capítulo IV se ocupa de los beneficios en materia tributaria. Incluye las siguientes medidas de protección en este aspecto:

(xi) La posibilidad de suspensión de los plazos para declarar y pagar durante el tiempo de cautiverio, sin sanciones ni intereses moratorios por las obligaciones tributarias nacionales o territoriales que se causen durante este período. Incluye, de igual manera, la suspensión de *“los términos que rigen los procedimientos de corrección, información, revisión o sanción, discusión de actos de la administración, solicitud de devoluciones, emplazamientos y los relativos a la extinción de obligaciones tributarias, y cualquiera otro que se derive de la presentación de las declaraciones tributarias.”* Finalmente, se prohíbe a las autoridades tributarias iniciar procesos de cobro coactivo y juicios ejecutivos, al igual que se interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro, artículo 20..

Por último, con el fin de garantizar el cabal cumplimiento de las medidas de protección referidas, la ley contempla un conjunto de sanciones dirigidas a las entidades y funcionarios que incumplan los deberes necesarios que garanticen la protección a las víctimas del secuestro y sus familias, título III denominado “sanciones”..

13.- Visto que la ley parcialmente cuestionada, como lo expresa la actora, efectivamente delimitó su ámbito de aplicación a las víctimas del secuestro, sus familias y personas dependientes económicamente de éstas, sin que para ningún efecto haya extendido el acceso a tales instrumentos a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, lo que a su juicio configura una omisión relativa de parte del legislador, esta Corporación pasará a analizar cuáles eran los desarrollos legales anteriores en cuanto a protección a las víctimas de otros delitos contra la libertad individual. Así, después de retomar la jurisprudencia en materia de omisiones legislativas, podrá determinar si en este caso se presenta una omisión de parte del legislador que resulte inconstitucional por incumplimiento de mandatos superiores de protección.

### **Los antecedentes legales de la Ley 986 de 2005 en materia de protección a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada**

14.- En la legislación interna vigente, el secuestroEl delito de secuestro, de conformidad con la legislación penal vigente, se encuentra tipificado en dos modalidades, a saber, el secuestro simple y el extorsivo. El artículo 168 de la Ley 599 de 2000 (modificado por el artículo 1° de la Ley 733 de 2002 y con penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004), establece para el secuestro simple: “El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebathe, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” Por su parte, el artículo 169 de la Ley 599 de 2000 (modificado por el artículo 2° de la Ley 733 de 2002 y con penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004), consagra el delito de secuestro extorsivo, en los siguientes términos: “El que arrebathe, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2666.66) a seis mil (6000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

, la toma de reheneLa Ley 599 de 2000 tipificó como delito la toma de rehenes, por primera vez, y lo incluyó dentro de su título II de los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. El artículo 148 (modificado por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004) definió esta conducta de la siguiente manera: “El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, prive a una persona de su libertad condicionando ésta o su

seguridad a la satisfacción de exigencias formuladas a la otra parte, o la utilice como defensa, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuarenta (540) meses, multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666.66) a seis mil (6000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.” Sobre la evolución normativa a nivel internacional del delito de toma de rehenes, puede consultarse la sentencia C-405 de 2004, en la cual la Corte Constitucional colombiana adelantó la revisión constitucional de la “Convención Internacional contra la Toma de Rehenes” y de la Ley 837 de 10 de julio de 2003, que la aprueba.

y la desaparición forzada. La conducta de desaparición forzada se encuentra penalizada en el orden jurídico interno aún desde el Código Penal de 1980, cuyo artículo 268A (modificado por el artículo 1° de la Ley 589 de 2000), establecía: “El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinticinco (25) a cuarenta (40) años, multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquel, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.” El texto vigente es el artículo 165 de la Ley 599 de 2000 -incluido en el Título III de los delitos contra la libertad individual y otras garantías- (con penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004), que preceptúa: “El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuarenta (540) meses, multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1333.33) a cuatro mil quinientos (4500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta (360) meses.” (El aparte resaltado con negrillas fue declarado inexecutable por esta Corporación, mediante sentencia C-317 de 2002).

, se encuentran tipificados como delitos, en tanto conductas que configuran un grave atentado contra la libertad, la seguridad y la integridad personales. No obstante, muy escasa ha sido la producción legislativa en materia de medidas

de protección para las víctimas de estos delitos y sus familias. Los desarrollos en la materia, como se verá más adelante, han sido producto, principalmente, de la actividad hermenéutica de esta Corporación. La legislación existente en materia de beneficios estuvo constituida, por un largo período de tiempo, exclusivamente por la Ley 282 de 1996 respecto de las víctimas del delito de secuestro; y, en relación con quienes se han visto sometidos a desaparición forzada, por la Ley 589 de 2000. Más recientemente, el legislador expidió la Ley 986 de 2005, parcialmente cuestionada en esta oportunidad, la cual, como se precisó en el aparte anterior, establece un completo sistema de protección dirigido a las víctimas del delito de secuestro y sus familias. Así, como pasará a estudiarse, en el orden jurídico vigente, las víctimas de la conducta de toma de rehenes y sus familiares, no cuentan con un régimen de protección establecido expresamente por vía legislativa. La Ley 782 de 2002 que prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 (por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones), prorrogada y modificada, a su vez, por la Ley 548 de 1999, establece que “[e]n desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15...” (art. 7º, modificadorio del art. 16 de la Ley 418 de 1997). A su turno, el artículo 6º preceptúa: “Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno...” (modificadorio del art. 15 de la Ley 418 de 1997). Dado que para que la conducta punible de toma de rehenes se configure (Código Penal, art. 148), es elemento indispensable que el hecho se desarrolle en el marco de un conflicto armado, las víctimas de dicho delito son potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria de que trata la Ley 782 de 2002, y los mecanismos de protección que amparan en la actualidad a las víctimas de la desaparición forzada y sus familiares, deviene insuficiente frente al amplio régimen de beneficios conferido en favor de los sujetos pasivos de la conducta de secuestro en el país.

En efecto, los desarrollos legislativos en materia de beneficios para las víctimas de las tres conductas punibles a las que esta sentencia viene haciendo referencia, han sido notoriamente asimétricos. A continuación, la Sala se ocupará de repasar los antecedentes legales en materia de protección a las víctimas de secuestro y desaparición forzada, pues, como ya fue expresado, la legislación en materia de beneficios para las víctimas de toma de rehenes ha sido inexistente en el país.

15.- El Decreto legislativo 1723 de 1995 constituye el primer precedente normativo que consagró en el ordenamiento interno algunos beneficios en favor de las familias de las víctimas de secuestro, al incluir el pago de salarios a personas secuestradas. No obstante, dicho Decreto fue declarado inexecutable mediante sentencia C-582 de 1995, como consecuencia de la declaratoria previa de inconstitucionalidad del estado de conmoción interior, bajo cuyo amparo había sido dictado (sentencia C-466 de 1995).

Con posterioridad, fue expedido el Decreto legislativo 2238 de 1995, también en ejercicio de las facultades otorgadas en el estado de conmoción interior y, al igual que el anterior, en los artículos 23 y 24 ordenaba el pago de salarios al secuestrado. Con todo, los artículos 4 a 24 fueron declarados inexecutable en sentencia C-135 de 1996 por cuanto no tenían relación de conexidad con los hechos que generaron la declaratoria del estado de excepción.

Luego, la Ley 282 de 1996 *“por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones. Esta ley fue modificada por la Ley 986 de 2005, parcialmente impugnada en esta oportunidad. y su Decreto Reglamentario 1923 de 1996, consagraron algunos beneficios dirigidos a las víctimas. Así, (i) el artículo 21 establece el beneficio de la suspensión de términos legales dentro de los procesos penales en los cuales el sindicado se encuentre secuestrado, hasta tanto se compruebe su liberación, rescate o muerte. Más adelante, el capítulo III se dedica exclusivamente a las medidas de protección a las víctimas. Dentro de éstas, incluye (ii) la garantía de la continuidad en el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado (art. 22El Decreto 1923 de 1996, reglamentó el funcionamiento del seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales de las personas víctimas de secuestro.; y (iii) la no exigencia del grado de consulta para efectos de la devolución de los bienes de propiedad del secuestrado o sus familiares, aprehendidos por las autoridades (art. 24).*

De esta manera, el régimen legal de protección existente hasta ese momento tenía las siguientes características: (i) se ocupaba exclusivamente de las víctimas del delito de secuestro, pues no se hacía extensivo a las víctimas de desaparición forzada de personas; (ii) la garantía del pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado y la correlativa obligación del empleador no estaban expresamente consagrados, pero sí lo estaban, de manera implícita, en el artículo 22 de la Ley 282 de 1996El texto del artículo 22 de la Ley 282 de 1996, es el siguiente: “PAGO DE SALARIO A SECUESTRADOS. El Fondo a que se refiere el artículo 9°. de la presente Ley tomará un seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado. // El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento.”; (iii) para garantizar dicho pago, fue creado el seguro colectivo, no como sustitutivo de la

obligación del empleador, sino como mecanismo de garantía ante el incumplimiento de este último; (iv) el ámbito de vigencia del seguro de cumplimiento fue fijado en cinco años Sentencia C-400 de 2003, fundamento jurídico No. 5..

Con posterioridad, el Congreso de la República expidió la Ley 589 de 2000 *“por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones Esta ley fue modificada por la Ley 599 de 2000 (Código Penal)*.. En este texto normativo se crearon: la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. La creación de esta Comisión fue estipulada en el artículo 8° de la ley. Según el mismo, dicha comisión se establece *“con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada ...”* y se encargará de diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas., el mecanismo de búsqueda urgente establecido por el artículo 13 en los siguientes términos: *“Si no se conoce el paradero de una persona se podrá solicitar a cualquier autoridad judicial, por parte de terceros y sin necesidad de mandato alguno, que disponga de inmediato de una búsqueda urgente para realizar todas las diligencias necesarias, tanto en relación con autoridades y dependencias públicas como con particulares y lugares de carácter privado, para dar con su paradero. Si dichas diligencias o algunas de ellas deben practicarse en lugares distintos a su jurisdicción, la autoridad judicial que haya decretado la búsqueda urgente solicitará la colaboración de jueces o fiscales del respectivo lugar, mediante despacho comisorio que será comunicado por la vía más rápida posible y que deberá ser anunciado de inmediato por medio telefónico, de tal forma que no sea necesario el recibo físico de la documentación por parte del comisionado para que éste inicie su colaboración en la búsqueda urgente. Si se logra ubicar el paradero de la persona y ésta ha sido privada de la libertad por servidor público, el funcionario judicial ordenará de inmediato su traslado al centro de reclusión más cercano dentro de los términos establecidos en la ley y, si fuere competente, dará inicio al trámite de habeas corpus. Si la persona se encuentra retenida por particulares o en un sitio que no sea dependencia pública, se dispondrá de inmediato, lo necesario para que la autoridad competente proceda a su rescate. Lo dispuesto en este artículo se aplica sin perjuicio de las investigaciones penales y disciplinarias a que haya lugar. Los servidores públicos tienen la obligación de prestar su colaboración y apoyo para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.”*

, así como un Registro Nacional de Desaparecidos (art. 9°) y un Registro de Personas Capturadas y Detenidas (art. 12). Igualmente, fueron establecidos algunos beneficios para las víctimas del delito de desaparición forzada. De

esta manera, (i) la autoridad judicial encargada del proceso que se adelante por la comisión de dicho delito quedó facultada para autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido, para que estos asuman provisionalmente la administración de todos o parte de los bienes de su propiedad, que fueren de su manejo exclusivo, quienes actuarán como curadores (art. 10); y (ii) la misma autoridad judicial quedó facultada para autorizar a quien actúe como curador a continuar percibiendo el salario u honorarios del desaparecido (art. 10, parág. 1°). El texto completo del parágrafo 1° era el siguiente: “La misma autoridad judicial podrá autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo el salario u honorarios a que tenga derecho el desaparecido, hasta por el término de dos (2) años, si este fuera un servidor público.” (El aparte resaltado con negrilla fue declarado inexecutable mediante sentencia C-400 de 2003)..

Más adelante entró en vigencia la **Ley 971 de 2005**, mediante la cual se reglamentó el mecanismo de búsqueda urgente de personas presuntamente desaparecidas, mecanismo éste instituido con el fin de que *“las autoridades judiciales realicen, en forma inmediata, todas las diligencias necesarias tendientes a su localización, como mecanismo efectivo para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada Cfr. artículo 1° de la ley 971 de 2005, que define la naturaleza y la finalidad del mecanismo de búsqueda urgente.. Si bien este mecanismo no tiene la misma naturaleza que aquellos de protección que vienen siendo descritos, dado que más que pretender morigerar la situación de la familia de la víctima directa de la retención ilegal, busca evitar la consumación del delito en aquellos casos en los que se tienen sospechas de que alguien ha sido desaparecido; el mismo se enmarca, desde luego, en el conjunto de medidas instauradas en el ordenamiento, enderezadas a proteger a las víctimas de los delitos lesivos de la libertad individual y la integridad personal, y garantizar el pleno goce de una multiplicidad de derechos fundamentales tanto de quien es la víctima directa de la conducta como de su familia, precisamente con la intención de evitar vulneraciones mayores de los derechos fundamentales en juego.*

Así lo reconoció esta Corporación al efectuar la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria que dio origen a este cuerpo normativo. En efecto, en sentencia C-473 de 2005, en la que el proyecto de ley fue declarado executable, la Corte precisó:

*“Además de los derechos fundamentales directamente protegidos por el mecanismo de búsqueda urgente, es decir la libertad y la integridad, dicho mecanismo también es importante para salvaguardar muchos otros derechos constitucionales fundamentales, entre los cuales se destaca el derecho a la vida del desaparecido. Con el paso del tiempo*

*los riesgos para la vida del desaparecido aumentan significativamente, lo cual hace necesario que el mecanismo realmente opere de manera rápida y con un sentido de urgencia. En ocasiones, la vulneración de la integridad física o moral del desaparecido puede tener como secuela su muerte. Adicionalmente, este mecanismo también tiene como finalidad salvaguardar el derecho fundamental a la familia puesto que la persona desaparecida es forzada a interrumpir completamente sus relaciones familiares. Es por ello que en este proyecto se alude específicamente a los familiares de los desaparecidos, a los cuales se les reconocen derechos específicos para impulsar el mecanismo de búsqueda y para recibir información oportuna y veraz sobre el desarrollo del mismo, entre otros. Subraya la Corte que la finalidad del mecanismo de búsqueda urgente rebasa el ámbito del reconocimiento o la declaración de derechos de las víctimas o de sus familiares para situarse en el ámbito del disfrute pleno y real de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la desaparición forzada. En ese sentido todo el proyecto está inspirado por un principio del goce efectivo de los derechos, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución.*

16.- Finalmente, el Congreso expidió la Ley 986 de 2005. Si bien esta normatividad constituyó un avance sustancial en materia de protección para los familiares de las víctimas del delito de secuestro, en tanto consagró un amplio catálogo de medidas en su favor, ésta se destaca, de igual manera, por la ausencia de regulación frente al caso de las víctimas de desaparición forzada, quienes ya habían sido destinatarias de medidas de protección, así como frente a los rehenes y sus familias, los cuales, una vez más, quedaron excluidos de la posibilidad de acceder a este tipo de beneficios consagrados por el ordenamiento.

17.- Ahora bien, es importante destacar que en gran medida, los avances que se han dado en materia de protección a las víctimas han sido posibles por vía judicial, particularmente mediante la acción de tutela, por lo cual el siguiente acápite se ocupará de los desarrollos jurisprudenciales que ha tenido el tema en Colombia.

### **La jurisprudencia constitucional en materia de protección a las víctimas de los delitos contra la libertad individual**

18.- La jurisprudencia de esta Corporación en materia de mecanismos de protección para las víctimas de los delitos de secuestro y desaparición forzada ha estado dirigida en un mismo sentido: **no resultan constitucionalmente admisibles las diferenciaciones entre las víctimas de uno y otro delito para efectos de acceder a los beneficios y medidas de protección consagrados en el**

ordenamiento jurídico interno, particularmente aquella atinente a la continuidad en el pago de salarios u honorarios. En contraste, la jurisprudencia constitucional en lo que tiene que ver con las víctimas del delito de toma de rehenes, es prácticamente inexistente, de suerte que los afectados por este comportamiento, como fue señalado en esta providencia, continúan sin protección jurídica expresa en materia de garantías específicas en los diversos ámbitos de amparo que consagra la Ley 986 de 2005. A fin de ilustrar lo anteriormente expresado, esta Sala procederá, a continuación, a reconstruir la línea jurisprudencial en la materia.

A partir de la sentencia T-015 de 1995, esta Corporación inició una línea jurisprudencial definida que garantiza a la familia de la persona secuestrada la continuidad en el pago de los salarios u honorarios que a ésta correspondan, con el fin de proteger el derecho al mínimo vital del núcleo familiar dependiente y todos aquellos derechos que se hacen depender de su satisfacción. En aquella oportunidad, la Sala Sexta de Revisión concedió la tutela interpuesta por la esposa y la hija de un ciudadano secuestrado por un grupo subversivo, quienes solicitaban el amparo de los derechos a la vida, a la subsistencia y a la integridad familiar. En consecuencia, la Sala de Revisión ordenó el pago de los salarios, incluidos aquellos dejados de percibir desde el día del secuestro y hasta después de transcurridos dos años, momento en que podía adelantarse el proceso de presunción de muerte por desaparecimiento y asegurarse la representación legal y protección patrimonial del secuestrado.

La Corte consideró, para conceder la protección constitucional solicitada, que el acaecimiento del secuestro del empleado –en este caso un servidor público– se produjo, evidentemente, por razones ajenas a su voluntad, de suerte que lo procedente era dar aplicación a la noción de fuerza mayor como causa de la interrupción del servicio que prestaba, por lo cual no resultaba ajustado a la Constitución suspender el pago de su salario. Recalcó que el secuestro es una conducta pluriofensiva no sólo para aquel sobre quien recae directamente, sino para la familia que queda en total indefensión, máxime cuando dependía económicamente de quien fue sustraído de su entorno, factores todos estos que permitían mantener vigente la relación laboral y exigir la continuidad en el pago de los salarios y las prestaciones sociales, para así morigerar los efectos nefastos de tal flagelo y permitir la subsistencia digna de la familia que quedaba desprotegida.

La jurisprudencia constitucional ha exigido, no obstante, para conceder el amparo en caso de que con la acción de tutela se persiga el acceso a algún beneficio como el pago de salarios u honorarios del familiar secuestrado o la suspensión de procesos ejecutivos iniciados en su contra. Esta Corporación ha proferido diversos fallos en los cuales ha amparado los derechos de víctimas de secuestro y sus familiares, contra quienes habían sido iniciados procesos ejecutivos. Así, por ejemplo, la sentencia T-1337 de 2001 protegió los

derechos de un ciudadano que había sido secuestrado y liberado, y a quien las entidades bancarias con las cuales había adquirido obligaciones exigían el pago de lo adeudado, mediante procesos ejecutivos. En aquella oportunidad esta Corporación sostuvo que “el incumplimiento de las obligaciones del demandante durante el tiempo en que estuvo secuestrado y durante su etapa de readaptación no comporta mora. En consecuencia, las entidades bancarias no pueden hacer uso de las cláusulas aceleratorias acordadas en los contratos que suscribieron con el demandante, ni cobrar intereses moratorios durante ese período, sin perjuicio de su derecho a cobrar los intereses moratorios que eventualmente se hubieren causado con anterioridad al secuestro. De conformidad con lo anterior, tampoco pueden exigir el pago de honorarios de abogados y demás gastos y costas a que haya lugar en razón del cobro judicial o extrajudicial de las deudas, salvo las causadas con anterioridad al secuestro.” En oportunidad más reciente, la Sala Séptima de Revisión, en sentencia T-676 de 2005, concedió la protección invocada por la madre de una ciudadana secuestrada, contra quien fueron iniciados procesos ejecutivos ante la imposibilidad de cumplir con el pago de las obligaciones adquiridas. Señaló que, en virtud del principio de solidaridad respecto de las personas secuestradas, se imponen dos deberes principales protegidos por la jurisprudencia constitucional, como “el deber a cargo de los patronos trátense de entidades estatales o de particulares- de continuar pagando el salario de las personas secuestradas o desaparecidas para la protección de su núcleo familiar, y el deber predicable de sus acreedores especialmente cuando se trate de entidades bancarias- de no exigir las cuotas de la deuda durante el secuestro ni durante la fase de readaptación de la persona demandada”.—, que el hecho del secuestro se encuentre efectivamente demostrado. Es por esto que en varias ocasiones, las diversas Salas de Revisión se han abstenido de conceder la acción de tutela ante la falta de certeza de la ocurrencia bien del delito de secuestro, ya del de desaparición forzada. Entre otras, pueden consultarse las sentencias T-158 de 1996, T-1699 de 2000, T-788 de 2003, T-438 de 2004, T-1247 de 2004..

Si bien la Corte Constitucional ya había garantizado el derecho a acceder a algunos beneficios a familiares dependientes de personas privadas de la libertad arbitrariamente, por un supuesto diferente al del delito de secuestro, esto es, bajo aquel de la desaparición forzada. Por ejemplo, en sentencia T-1634 de 2000, la Sala Sexta de Revisión concedió la tutela de los derechos a la vida, a la subsistencia y a la integridad familiar de las compañeras e hijos de dos escoltas desaparecidos durante el ejercicio de sus labores para una empresa de seguridad privada y, en consecuencia, ordenó el pago de los salarios y las prestaciones de los trabajadores, a partir del día en que se produjo su desaparición., es a partir de la sentencia **C-400 de 2003** que queda zanjada cualquier discusión respecto del trato diferenciado, en cuanto a medidas de protección, entre las víctimas de una y otra conducta. **En aquella oportunidad, este Tribunal examinó la constitucionalidad de los parágrafos del artículo 10**

de la Ley 589 de 2000 que estipulaban, en su texto original, que quien actuara como curador de la víctima de desaparición forzada o secuestro podría continuar percibiendo los salarios u honorarios a que ésta tuviera derecho, siempre y cuando se tratara de un servidor público. Adicionalmente, consagraban un trato diferente entre los familiares de las víctimas de secuestro y aquellos de las víctimas de desaparición forzada, ya que, mientras que a los primeros se les confería el beneficio hasta tanto el secuestrado recuperara su libertad, a los segundos únicamente se les otorgaba hasta por el término de dos años.

Con respecto a la diferenciación entre servidores públicos y particulares, esta Corporación encontró que se trataba de un trato discriminatorio establecido en perjuicio del núcleo familiar dependiente de estos últimos que no resultaba legítimo a la luz de los principios constitucionales, ya que las particularidades entre unos y otros no justificaba brindar una mayor protección a las familias de los servidores públicos que a los del trabajador particular *“pues tanto en este caso como en aquél el contenido de injusticia de los delitos es el mismo y también es equivalente la demanda de protección de las familias de las víctimas. Por lo tanto, el legislador no puede establecer un tratamiento diferente entre servidores públicos y trabajadores particulares pues, con miras a la delineación de tal institución, el elemento fundamental no es el estatus ni la clase de vínculo laboral sino la condición de privado injustamente de la libertad.”*

En punto de la diferenciación en cuanto al tiempo en que se concede la protección de la continuidad en el pago de salarios entre las familias de las víctimas de desaparición forzada y secuestro, la sentencia concluyó, asimismo, que dicho trato resultaba inconstitucional por ser violatorio de la cláusula general de igualdad, ante la ausencia de justificación constitucionalmente admisible que la legitimara. La providencia lo expresó en los siguientes términos:

*“El tratamiento que en materia de pago de salarios u honorarios dan los enunciados normativos demandados a los trabajadores que han sido desaparecidos forzadamente en relación con el dado a los trabajadores que han sido secuestrados es contrario a la Carta, pues constituye un tratamiento discriminatorio que vulnera el artículo 13 Superior. Ello es así en cuanto no concurre un fin constitucionalmente valioso que justifique ese tratamiento diferente. Por el contrario, existen sólidos argumentos constitucionales que demandan para los trabajadores desaparecidos el mismo tratamiento legal asignado, en esta materia, a los trabajadores secuestrados.”*

Más recientemente, la jurisprudencia se ha ocupado de sistematizar las características del régimen de protección. Así, en sentencia T-566 de 200 Este fallo retoma lo expuesto en la sentencia T-788 de 2003 y adiciona algunos elementos no contemplados en ésta., fueron consignados los elementos del régimen vigente, de conformidad con la normatividad aplicable y con la jurisprudencia constitucional, de los beneficios de la continuidad del pago de salarios u honorarios y de las prestaciones sociales, así como del pago de los aportes en seguridad social correspondientes a quien por la ocurrencia del secuestro o de la desaparición forzada, quedó en imposibilidad fáctica de continuar con el cumplimiento de la prestación de sus servicios. La providencia lo hizo en los siguientes términos:

*“a) Existe el derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios y a garantizar los aportes a la seguridad social en salud de la familia del afectado, a quien actúe como curador del servidor público o trabajador particular secuestrado o desaparecido, hasta tanto se produzca su libertad. b) El Estado o el empleador particular, según el caso, tienen la obligación de continuar pagando los salarios y prestaciones sociales y de garantizar los aportes a la seguridad social en salud de los familiares del afectado, sin perjuicio de que se pueda acudir a mecanismos de garantía del pago, tales como el seguro colectivo de cumplimiento. c) El pago de salarios y la garantía de los aportes a la seguridad social en salud de los familiares del afectado, de servidores públicos y trabajadores particulares que han sido víctima de secuestro o desaparición forzada, debe ser ordenado por la autoridad judicial encargada de conocer o dirigir el proceso por el respectivo delito. Para que proceda el amparo constitucional de los derechos del trabajador secuestrado y su familia, el delito de secuestro o la desaparición forzada debe estar demostrado. La Corte ha considerado que tal exigencia no se encamina sólo a los supuestos de secuestro, sino a demandar un supuesto fáctico delictivo que de manera razonable justifique el correlativo esfuerzo del empleador obligado a asumir costos laborales sin contar con la efectiva prestación del servicio. e) El derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios de los trabajadores secuestrados o desaparecidos se reconocerá hasta tanto se produzca su libertad, salvo que exista una causa que extinga tal obligación.”*

19.- De conformidad con lo dicho, una conclusión se impone: los desarrollos legislativos en materia de protección a las víctimas de los delitos de secuestro, desaparición forzada y toma de rehenes han sido notoriamente desiguales, en detrimento de las víctimas de estas dos últimas conductas. El ordenamiento jurídico, de años atrás, ha privilegiado a los familiares de las víctimas de secuestro frente a los rehenes y los desaparecidos. La brecha así advertida, se ha profundizado aún más a raíz de la expedición de la Ley 986 de 2005 que

únicamente incluyó en el completo sistema de protección que consagra, a las familias y personas dependientes económicamente de las víctimas del delito de secuestro. Así pues, cabe preguntarse si tal tratamiento diferenciado resulta legítimo a la luz de los mandatos superiores y si del mismo se deriva efectivamente una inconstitucionalidad por la configuración de una omisión relativa del legislador, según el planteamiento de la demanda. Para resolver estas cuestiones, la Sala Plena entrará a recordar la jurisprudencia constitucional sobre la omisión legislativa relativa, lo cual permitirá determinar con posterioridad, si el legislador incurrió en una omisión de este tipo al no haber incluido como beneficiarios del sistema de protección de la Ley 986 de 2005 a las familias y las víctimas de las conductas de toma de rehenes y desaparición forzada.

### **La omisión legislativa relativa**

20.- La omisión legislativa relativa, ha afirmado esta Corte, tiene lugar cuando el legislador regula una materia, pero al hacerlo, no lo hace de manera integral, como quiera que *“no cubre a todos los destinatarios que deberían quedar incluidos en la regulación o porque deja de regular algún supuesto que, en atención a los contenidos superiores del ordenamiento, tendría que formar parte de la disciplina legal de la materia”* Cfr. Sentencia C-891A de 2006, fundamento jurídico No. 3.1. Adicionalmente, para su configuración se requiere que el legislador haya incumplido un deber expresamente impuesto por el Constituyente, pues como lo ha señalado esta Corporación, sin deber no puede haber omisión Cfr. Sentencia C-543 de 1996, fundamento jurídico No. 1.. Se trata, entonces, de una regulación que deja por fuera *“otros supuestos análogos”* *Ibíd.* que debieron haber sido incluidos, a fin de que la misma armonizara con el texto superior; o que dicha condición jurídica, aún habiendo sido incluida, resulta insuficiente o incompleta frente a situaciones que también han debido integrarse a sus presupuestos fácticos.

En sentencia C-185 de 2002 esta Corporación sistematizó las condiciones necesarias para la procedibilidad del control de constitucionalidad respecto de una omisión relativa del legislador. Señaló al respecto:

*“Para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la*

*exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. La doctrina de esta Corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso.”*

21.- De otra parte, dado que se trata de una omisión, el remedio para la inconstitucionalidad advertida no es, de ninguna manera, la declaratoria de inexecutable de la disposición que dejó por fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales. Así, *“como en la omisión legislativa relativa hay un acto positivo del legislador que regula una materia específica, la Corte procede a integrar el vacío a partir de la Constitución. Cfr. Sentencia C-1064 de 2001.*

En concordancia con lo anterior, esta Corporación señaló, en sentencia C-043 de 2003, que las omisiones legislativas relativas que resulten inconstitucionales por ser discriminatorias, pueden ser subsanadas mediante una sentencia integradora que permita al Tribunal Constitucional llenar los vacíos dejados por el legislador, a fin de armonizar la disposición omisiva con el ordenamiento superior. Así lo expresó la providencia:

*“[E]n este caso resulta necesario proferir una sentencia integradora. En esta clase de pronunciamientos la Corte pretende llenar los vacíos dejados por el legislador, vacíos que ocasionan la vulneración de algún derecho fundamental. Tratándose del derecho a la igualdad, la omisión consiste en dejar por fuera alguno de los supuestos de hecho idénticos al regulado por la norma legal. La exclusión así producida irroga un trato discriminatorio. Sin embargo, como la norma no resulta inconstitucional por lo que regula sino por lo que omite incluir dentro de su regulación, el juez constitucional, aplicando directamente la fuerza normativa del artículo 13 superior, amplía la cobertura de la disposición a todo el universo de los sujetos que se encuentran en la misma situación de hecho regulada en la norma.”*

22.- Una vez repasadas las características generales de la omisión legislativa relativa, así como la manera de subsanarla en aquellos eventos en que la misma se configure por vulneración del derecho a la igualdad de un determinado grupo social excluido de la disposición acusada, la Corte proseguirá con su análisis con el propósito de establecer si hay fundamentos constitucionales suficientes para afirmar que existe un deber específico de protección de parte del Estado frente a las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes, que pudo haber sido incumplido en el caso bajo análisis.

### **Fundamentos constitucionales del deber especial de protección a las víctimas de las conductas que atentan contra la libertad individual**

23.- El texto constitucional consagra en su artículo 12: *“Nadie será sometido a desaparición forzada...”*, recogiendo de esta manera, en lo sustancial, lo dispuesto en varios preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el artículo 3°, según el cual *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; el artículo 5° que estipula *“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”*; y el artículo 9° que establece *“Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”*. Así mismo, retoma algunas disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el artículo 5° que consagra *“Derecho a la integridad personal. // 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. // 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano...”*. Igualmente, tiene en cuenta el artículo 7° relativo al derecho a la libertad personal, según el cual, *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. // 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. // 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.”*

Tal consagración constitucional de la prohibición de cometer el acto de desaparición forzada de personas es una manifestación del compromiso internacional del Estado de defender los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional en el marco de la condena a conductas que violan una multiplicidad de garantías fundamentales como la integridad, la seguridad y la libertad personales, la vida digna y todas aquellas que se ven afectadas con la retención arbitraria.

De igual manera, del artículo 2° superior, según el cual son fines esenciales del Estado “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, así como deber de las autoridades “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”, derivan deberes generales de protección de los derechos fundamentales de todas las personas residentes en el país, máxime cuando quiera que éstas hayan sido víctimas de crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad como el secuestro, la toma de rehenes o la desaparición forzada de personas.

Otro principio constitucional que irradia el sistema jurídico de nuestro Estado social y democrático de derecho, y que permite demandar de la sociedad ayuda para quienes han padecido una retención arbitraria bajo cualquiera de sus modalidades, es el consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política, según el cual existe un deber para toda persona de “*obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*”. De tal mandato se desprende un deber cierto para todas las personas de socorrer a sus semejantes cuando estos se encuentren en situaciones límite, sin cuya ayuda, quien se encuentra en situación de vulnerabilidad, puede verse expuesto a un perjuicio irremediable. La Corte ha puntualizado en relación con el principio constitucional de solidaridad que de él se derivan dos consecuencias correlativas, cuales son, de una parte, la posibilidad de exigir a toda persona el deber de tomar las medidas necesarias que impidan poner en peligro los derechos de quien se encuentra en situación de riesgo; y por otra, que dicha exigibilidad únicamente se activa ante la presencia de una situación de urgencia manifiesta. Así lo consignó la sentencia C-400 de 2003:

*“Del enunciado normativo citado y su interpretación jurisprudencial se infieren dos consecuencias importantes del deber de solidaridad. Por un lado, su carácter general, que permite imputar a “toda persona” el deber de ejercicio de acciones positivas que impidan poner en peligro “la vida o la salud” del individuo afectado y, del otro, que la exigibilidad de dicha obligación sólo se hace presente cuando media una situación de urgencia manifiesta[Nota al pie de página No. 6 de la sentencia citada] El criterio de urgencia manifiesta, como requisito para la exigibilidad del principio de solidaridad social, fue utilizado por la Corte cuando estudio el caso de una menor y su padre portadores del VIH-SIDA, a quienes la institución hospitalaria se negó a suministrarles el servicio de atención en salud con base en la ausencia de contratos con el Estado para el cubrimiento de personas de escasos recursos económicos. Esta Corporación señaló que “La negativa de la accionada de brindar asistencia médica al actor, argumentando que no ha celebrado ninguna clase de contrato con el Estado*

*para prestar sus servicios a personas que carecen de recursos económicos, implica, de parte de ésta, una actitud con la cual, además de pretender negar que en el caso específico que se revisa existe la probabilidad de que haya conexidad entre el tratamiento que le dispensó al actor a raíz del accidente, cuyos costos fueron sufragados por él, y la enfermedad que actualmente lo tiene al borde de la muerte, sobre la cual deberá pronunciarse el juez ordinario, una posición radical por parte de la misma, que desconoce el principio de solidaridad que nos obliga a todos los colombianos. En efecto, el artículo 1 de la C.P., consagra como principio fundante del Estado colombiano el de la solidaridad, el cual ha dicho la Corte, "...ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en norma constitucional vinculante para todas las personas que integran la comunidad"; con lo anterior no se quiere decir, que toda institución privada dedicada a prestar el servicio de salud deba, por solidaridad, atender gratuitamente a aquellas personas que carecen de medios para pagar sus tratamientos, pues esa es una responsabilidad que el Constituyente radicó en cabeza del Estado, de lo que se trata es de ponderar los supuestos de hecho de una determinada situación, que como la que se analiza, presenta elementos que le permiten al actor reclamar ante la jurisdicción ordinaria que se atribuya esa responsabilidad a la accionada, la cual tendrá oportunidad de desvirtuar las acusaciones que aquel le hace, sin que ello la habilite para desconocer la obligación que tiene, mientras se resuelve el litigio, de atender a una persona que fue su paciente y que padece el resultado de una enfermedad terminal adquirida en el tratamiento que se le aplicó, según razonablemente se deduce de todo este proceso, quien además está en imposibilidad absoluta de proveerse los medicamentos y tratamientos que requiere. "El principio de solidaridad se activa y se torna vinculante para las personas e instituciones, cuando de por medio esta la salud y la vida de los individuos, sobre todo de aquellos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, como es el caso del actor". Corte Constitucional. Sentencia SU-256-96.*

*, esto es, que la necesidad de la ayuda parte de una valoración objetiva del caso concreto, en donde sea posible concluir que la negación del socorro lleva, indefectiblemente, a la afectación de bienes constitucionalmente protegidos."*

La Carta Fundamental, entonces, contiene mandatos de los cuales se desprenden deberes específicos imputables al Estado y a la sociedad, frente a las víctimas de delitos lesivos de los bienes jurídicos de la libertad y la integridad personales, bien se trate del delito de secuestro, toma de rehenes o desaparición forzada de personas, en tanto igualmente lesivos de garantías fundamentales tanto de quien resulte ser la víctima directa sobre quien recae la conducta, como del núcleo familiar dependiente de ésta. Estos, como ya ha quedado consignado, surgen de manera particular del deber del Estado de

proteger la vida y la libertad de todos los residentes en el territorio nacional y del principio de solidaridad, que en este caso fungen como fuentes constitucionales de los deberes de protección frente a las víctimas y sus familias.

24.- Dicho deber constitucional se ve reforzado con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, a partir de la incorporación en su ordenamiento jurídico, de diversos instrumentos de derecho internacional, como el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II Aprobado mediante Ley 171 de 1994 y estudiada su constitucionalidad por sentencia C-225 de 1995., y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Persona Aprobada por la Ley 707 de 2001 y revisada su constitucionalidad en sentencia C-580 de 2002. , enderezados a prevenir, suprimir y erradicar conductas atentatorias de los derechos humanos a la libertad, la integridad y la seguridad personales, entre otros, como son los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada. Lo anterior, como fue señalado en precedencia, es la manifestación unívoca de la condena frente a estos graves atentados contra los derechos humanos, de parte de la comunidad internacional. Así, surge el deber del Estado no sólo de prevenir y sancionar las violaciones de los derechos humanos, sino también de brindar la adecuada protección y reparación a las víctimas, en consideración al contexto de conflicto armado que vive el país. La jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que el derecho internacional humanitario es parte integrante del *ius cogens*, esto es, “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados), de suerte que “debe ser entendid[o] más como la simple codificación de obligaciones existentes que como la creación de principios y reglas nuevas”, por lo cual, “las normas humanitarias s[o]n obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si éstos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario.” (Sentencia C-225 de 1995).

. Al respecto, esta Corporación indicó:

*“[E]l conjunto de determinaciones que se han adoptado en el ámbito internacional en relación con los derechos humanos, y particularmente en lo que corresponde a la desaparición forzada, constituyen el parámetro mínimo de protección a partir del cual los Estados deben orientar su legislación a fin de prevenir razonablemente e investigar las violaciones a los derechos*

*humanos, identificando a los responsables e imponiéndoles las sanciones pertinentes, asegurando a la víctima la adecuada reparación”.*

De lo dicho en el presente aparte surge que el Estado, además de tener el deber de penalizar de manera proporcional y adecuada la comisión de conductas tan ampliamente repudiadas por la comunidad internacional, en consideración a su configuración como graves violaciones de los derechos fundamentales, tiene, asimismo, un deber específico de protección frente a las víctimas y a sus familiares, quienes se ven en situación de vulnerabilidad y desamparo ante la ocurrencia de la conducta.

25.- La Corte entiende que el amplio sistema de protección a las víctimas del delito de secuestro y sus familias, consagrado en la Ley 986 de 2005, encuentra un claro fundamento en mandatos superiores que demandan del Estado una protección especial a la familia “*como institución básica de la sociedad*” (C.P., art. 5º) y no sólo la toma de medidas para la prevención y erradicación de estas conductas, ni únicamente la implementación de mecanismos que persigan la cesación de la conducta violatoria de los derechos fundamentales de aquel sobre quien recae directamente la conducta delictiva del secuestro. En efecto, varios son los derechos constitucionales fundamentales de los miembros del núcleo familiar de quien es sustraído intempestivamente de su entorno, que se ven seriamente amenazados e incluso vulnerados cuando quiera que su garantía dependiera de la víctima directa.

Así, por ejemplo, la sentencia C-400 de 2003, ya reseñada en la presente providencia precisó que el derecho a la continuidad en el pago de salarios u honorarios de los secuestrados y los desaparecidos, pretendía proteger el bien constitucional del mínimo vital, por cuanto éste deviene presupuesto necesario para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, en tanto que constituye las condiciones materiales que permiten la existencia de las personas de manera digna. Así, se trata de “*un verdadero derecho fundamental, entendido como la necesidad que tiene toda persona a gozar de unos elementos materiales mínimos que garanticen su subsistencia, y (...) es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales*” Cfr. Sentencia C-400 de 2003, fundamento jurídico No. 10.

De esta manera, y en atención a que la fuente de ingresos económicos por excelencia es el salario derivado de la relación laboral y que de su pago oportuno depende la satisfacción de las necesidades del trabajador y de su núcleo familiar dependiente, la jurisprudencia de esta Corporación y la misma ley han reconocido que en el caso del secuestro y la desaparición forzada procede el pago del salario sin la prestación del servicio, pues el incumplimiento de las correlativas obligaciones laborales tiene lugar con ocasión del acaecimiento de una causal constitutiva de fuerza mayor o caso

fortuito, ante lo cual resulta imperativa la protección del mínimo vital del núcleo familiar de la víctima de la privación arbitraria de la libertad, o de lo contrario, a la afectación de los derechos a la libertad, la integridad, la dignidad humana, se suma la vulneración del mínimo vital de la familia que queda desamparada ante la ausencia de quien tenía a su cargo su sustento económico.

Esta línea argumentativa permite concluir, asimismo, que el pago de las prestaciones sociales y las pensiones a que tuviera derecho quien fue retenido arbitrariamente, resulta necesario para garantizar el real disfrute del derecho al mínimo vital de parte de la familia desamparada. Esto, se reitera, como manifestación del principio constitucional del deber de solidaridad que vincula al Estado y a la sociedad frente a quienes se encuentren en situación de debilidad manifiesta y requieran, con carácter urgente, ayuda especial.

En punto de los derechos a la seguridad social y a la atención en salud, es importante señalar que se trata de derechos constitucionales exigibles en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Por ello, esta Corporación ha reconocido que estos derechos son justiciables por vía de tutela y ha procedido a ampararlos desde los inicios de su jurisprudencia. Adicional a lo anterior, de su consagración constitucional surge el deber del Estado de diseñar y ejecutar mecanismos que garanticen su ejercicio efectivo, particularmente cuando se trate de sectores de la población que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o particular vulnerabilidad. Justamente esta consideración ha llevado al legislador a adoptar medidas que favorezcan a los familiares de los secuestrados y desaparecidos en materia de seguridad social y atención en salud, pues otra consecuencia que se derivaba de la retención ilegal era la suspensión del pago de los aportes y la consiguiente desafiliación del sistema general de seguridad social en salud, cuya implicación era la imposibilidad, para la familia del retenido, de acceder a los servicios en salud requeridos. El fallo al cual se hizo referencia en líneas precedentes, al analizar el tema relativo a la seguridad social y a la atención en salud afirmó:

*“[E]s deber del Estado y la sociedad impedir que las consecuencias que los delitos de secuestro y desaparición forzada tienen respecto a la relación laboral, hagan nugatorio el acceso a la atención en salud de la familia del afectado. Así, de la misma forma en que permanece la obligación por parte del empleador, público o privado, de cancelar el salario del trabajador secuestrado o desaparecido, debe hacerse extensiva dicha protección a los aportes a la seguridad social en salud. Sentencia Ibíd., fundamento jurídico No. 12.*

Al igual que en las medidas de protección a que se ha hecho referencia, relativas a la continuidad en el pago de salarios u honorarios y a la continuidad en el pago de aportes en seguridad social en salud; en lo relativo al pleno disfrute del derecho a la educación de los hijos de quienes han perdido la libertad arbitrariamente, también se activa el deber del Estado consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, así como el principio superior de solidaridad de los particulares (C.P., art. 95) a fin de que el acceso a dicho servicio público y el ejercicio del derecho no resulten seriamente afectados con el acaecimiento de la retención del padre o la madre del educando. El derecho a la educación ha sido definido desde los primeros pronunciamientos de esta Corporación, en la materia, como un derecho revestido por el carácter de fundamentalidad no sólo en lo referente a la educación de los niños, frente a los cuales la Constitución Política hace un reconocimiento expreso en el artículo 44, sino también en la formación de los adultos, puesto que la educación es inherente y esencial al ser humano, dignificadora de la persona, además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura ( C.P. Art. 67). Es por esta razón que el Estado y la sociedad tienen el deber de propender por su goce efectivo en el caso de los hijos de quienes han sido víctimas de una conducta como el secuestro, la desaparición forzada o la toma de rehenes.

Finalmente, esta Corporación destaca que las medidas consagradas en la Ley 986 de 2005, relativas a las eximentes de responsabilidad civil, como la interrupción de plazos y términos de vencimiento de obligaciones y la suspensión de los procesos ejecutivos en contra de la víctima del delito, como también la suspensión de términos en materia tributaria, también pretenden evitar que tales obligaciones recaigan sobre los familiares del retenido y que éste último deba soportar las consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones, por circunstancias ajenas a su voluntad y que, por tal razón, no pueden serle imputables, ante la ocurrencia de una causal de fuerza mayor o caso fortuito como lo es la privación ilegal de su libertad.

26.- Ahora bien, la pregunta que surge, de conformidad con el cargo que plantea la demanda, es si resulta constitucionalmente legítimo amparar bajo medidas especiales de protección a las víctimas del delito de secuestro y sus familias, de manera exclusiva, y no incluir como destinatarios de las mismas a quienes se han visto afectados por otros delitos igualmente lesivos de la libertad individual, como la toma de rehenes y la desaparición forzada de personas, que han sido, además, catalogados como delitos de lesa humanidad y graves atentados contra el derecho internacional humanitario. Procederá, de

esta manera, la Sala Plena a resolver tal cuestión, retomando las consideraciones expuestas a lo largo de la presente providencia.

**Examen de constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 986 de 2005, por la presunta omisión relativa del legislador, al incluir como beneficiarios exclusivos del régimen de protección que consagra, a las víctimas del delito de secuestro y sus familias**

27.- A juicio de la ciudadana Perdomo Estrada, el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa al excluir de los beneficios establecidos por la Ley 986 de 2005, descritos en un acápite anterior de esta sentencia, a las víctimas de los delitos de desaparición forzada y toma de rehenes. Tal omisión, señala, configura una violación directa de la cláusula de igualdad del artículo 13 constitucional.

28.- En primer lugar, para determinar si en el presente caso se configura una omisión legislativa relativa, es preciso analizar si las conductas punibles de toma de rehenes, desaparición forzada y secuestro, para las cuales la actora demanda iguales consecuencias jurídicas en materia de medidas de protección, guardan similitudes de entidad suficiente que permitan establecer la necesidad de un trato igual en tal materia por parte del legislador.

Como ya fue estudiado en precedencia, las conductas de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada constituyen tres tipos penales diferentes, para cuya configuración se requieren elementos igualmente diversos. En efecto, en el caso del secuestro se trata de arrebatar, sustraer, retener u ocultar a una persona de manera transitoria, bien sea, como en el caso del secuestro extorsivo, para que se haga u omita algo, con fines publicitarios o de carácter político; o con otro propósito, cuando se trata de secuestro simple.

Ahora bien, para que la conducta configure el delito de toma de rehenes, se requiere que se presenten los siguientes elementos: (i) de una parte, la privación de la libertad, (ii) condicionando ésta o la seguridad del retenido a la satisfacción de exigencias formuladas a la otra parte, y, por último, (iii) que la conducta se desarrolle en el marco de un conflicto armado.

De esta misma manera, la desaparición forzada de personas tiene lugar en circunstancias diferentes. Obsérvese que ésta se produce cuando se somete a una persona a la privación de la libertad, pero no de manera transitoria, sino con la intención de ocultarla y no suministrar información sobre su paradero.

Así, pues, no cabe duda que se trata de tres conductas que han merecido un tratamiento diferente por las legislaciones penal y civil en el orden jurídico interno, en lo que tiene que ver con la sanción para el sujeto activo que cometa cada uno de estos delitos, así como en relación con los procedimientos de

carácter civil que corresponda adelantar ante la ocurrencia de cada uno de éstos.

29.- Con todo, es de vital importancia destacar en este punto que, pese a las diferencias que vienen de ser referidas, existen similitudes que comportan mayor relevancia, en tanto que se trata de comportamientos igualmente lesivos de derechos fundamentales como la libertad individual, la vida en condiciones dignas, el libre desarrollo de la personalidad, la integridad personal, al igual que acarrear una serie de efectos devastadores para el entorno familiar, efectos estos aún más determinantes en aquellos casos en que la familia dependía económicamente de quien fue privado de la libertad injustamente, lo cual no depende del delito que se configure con dicha privación de la libertad individual.

De esta manera, bajo una lectura comprometida con los principios constitucionales, ante la sustracción intempestiva de una persona de su entorno, bien sea víctima de secuestro, de desaparición forzada o de toma de rehenes, las consecuencias jurídicas en lo que guarda relación con las medidas de protección dirigidas tanto a él como a su familia, deben ser las mismas, sin que una justificación relativa a las diferencias existentes en cuanto a la estructura típica de los comportamientos sea admisible. En este respecto, la sentencia C-400 de 2003, señaló: “Si bien la estructura típica de tales comportamientos y sus consecuencias civiles son diversas, para efectos del derecho reconocido a las familias de las víctimas, ellos tienen el mismo grado de lesividad frente al bien jurídico libertad y, lo que es fundamental, demandan el mismo ámbito de protección. Es por ello que para efectos de la institución consagrada en las reglas de derecho demandadas, no puede hacerse distinción alguna entre desaparecidos y secuestrados, ni puede tampoco invocarse como fundamento de un tratamiento diferente las distintas regulaciones penal y civil, pues se trata de un mecanismo inmediato e independiente de protección de las víctimas de desaparición forzada y de sus familias.”.

Como consecuencia de lo anterior surge que tales diferenciaciones, si bien es cierto persiguen el fin constitucionalmente valioso de brindar un amplio marco de protección a las víctimas del delito de secuestro que, como por todos es sabido, en nuestro país ascienden a una cifra elevada. Según cifras del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal FONDELIBERTAD-, en Colombia han sido víctimas de secuestro simple 23.293 personas, durante el período comprendido entre 1996 y 2007. De igual manera, en ese mismo período, han sido secuestradas 15.084 personas, con fines extorsivos. Esta consulta fue realizada en la página electrónica: . Las estadísticas aparecen discriminadas según la afectación regional, el perfil de las víctimas, su situación actual y la autoría del delito.-[www.antisecuestro.gov.co](http://www.antisecuestro.gov.co), no lo es menos, que la finalidad que se pretende no se logra mediante la exclusión de sujetos

que, como viene de decirse, se encuentran en circunstancias similares a la de este primer grupo.

En efecto, en los tres eventos se trata de la sustracción intempestiva de una persona de su ámbito cotidiano, sea cual fuere el móvil de la conducta o sus consecuencias en el ámbito penal para quien la desempeñe. Lo cierto es que su núcleo familiar se ve, de un momento a otro, desamparado, máxime si se tiene en cuenta que en muchos de los casos, el ausente era el principal proveedor del hogar.

30.- Adicional a lo anterior, se hace énfasis en el hecho de que los desarrollos a nivel legislativo, en cuanto a protección de víctimas ha sido claramente desigual en favor de los secuestrados y sus familias, hecho éste que fue constatado con el recuento de la legislación existente en la materia, elaborado en un acápite anterior. Esta circunstancia es aún más preocupante frente a las víctimas de toma de rehenes, cuyos desarrollos legales en materia de protección han sido inexistentes. Este hecho no es de poca importancia, pues el derecho internacional humanitario ha proscrito tal conducta contra la población civil en los conflictos armados y la ha definido como un crimen de guerra atentatorio de los más esenciales derechos humanos, de la misma manera que la práctica de la desaparición forzada ha sido catalogada por el derecho internacional de los derechos humanos como un delito de lesa humanidad que constituye una práctica pluriofensiva, en tanto infringe una multiplicidad de derechos inherentes a la persona. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “[l]a desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar... La práctica de desapariciones, a más de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado, en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención. La existencia de esa práctica, además, supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado de modo que se garanticen los derechos reconocidos en la Convención” (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 155 y 158 y Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 163 y 166).

. Así, sin el ánimo de desconocer la gravedad del delito de secuestro y el menoscabo que representa para quien es víctima del mismo y para su familia, es importante hacer énfasis en la trascendencia que comportan estos dos flagelos, más en un contexto de conflicto armado interno como el que atraviesa el país desde décadas atrás.

Los desarrollos desiguales a que se hace referencia se ven reflejados de manera clara en la tardía tipificación de estos comportamientos, como quiera que la desaparición forzada fue contemplada como conducta punible sólo hasta la expedición de la Ley 589 de 2000, y la toma de rehenes, incluida como delito en nuestra ley penal con el más reciente código (Ley 599 de 2000), sin que antes de ello, existiera algún precedente en la materia.

De lo dicho hasta ahora se desprende que la diferenciación establecida en la descripción de los destinatarios del régimen de beneficios consagrado en la Ley 986 de 2005, configura un claro trato discriminatorio frente a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada y sus familias, pues definitivamente no existe una justificación válida desde la perspectiva constitucional, para establecer un régimen que únicamente favorezca a los secuestrados, mientras que, por el contrario, nada diga en relación con estos grupos que demandan igual ámbito de protección.<sup>971</sup>

31.- Para terminar, esta Corporación recalca que existe un deber específico emanado de expresos mandatos constitucionales, consagrados en los artículos 2°, 5° y 95 de los cuales, como se dijo en precedencia, emana el compromiso de protección frente a todos los residentes del país y el deber de garantizar el respeto de sus derechos constitucionales, al igual que la protección de la familia como institución básica de la sociedad y el deber de solidaridad de los particulares frente a sus congéneres, deberes estos de mayor trascendencia cuando se trate de víctimas de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra y sus familias, quienes, en virtud del principio de igualdad, tienen derecho a recibir el mismo trato que los secuestrados y sus familias en materia de protección.

Adicional a lo anterior, es pertinente anotar que la ejecución de los tratados internacionales que buscan erradicar estas prácticas delictivas, debe sujetarse al principio de *pacta sunt servanda*. *Este principio hace referencia a la observancia y ejecución de buena fe de los tratados internacionales. Así lo definió esta Corte Constitucional en sentencia C-400 de 1998: “Pacta sunt servanda no sólo significa que los tratados deben ser formalmente acatados sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con la voluntad de hacerlos efectivos. Por ello la doctrina y la jurisprudencia internacionales consideran que el principio de buena fe es parte integrante de la norma Pacta sunt servanda.”.*

, el cual exige no solamente respuestas punitivas proporcionadas frente a la realización de conductas proscritas por el derecho internacional, dentro de la jurisdicción respectiva del Estado parte, sino que impone el deber de implementación de medidas efectivas de carácter legislativo, ejecutivo y judicial en un plazo razonable, relativas a la protección de las víctimas y sus núcleos familiares dependientes.

Así, resulta claro que el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa al excluir de las consecuencias jurídicas de la Ley 986 de 2005 a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, que redundan en una ostensible discriminación contra los grupos excluidos del amplio régimen de protección que dicho texto legal establece, por déficit de protección a la luz del ordenamiento constitucional. Se configura entonces una violación del artículo 13 superior, que establece la cláusula general de igualdad, a la vez que se presenta un desconocimiento de mandatos constitucionales que imponen el deber específico de protección frente a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, así como de los derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la salud, a la educación, a la vida digna del núcleo familiar dependiente de quien ha sufrido la privación arbitraria de la libertad.

Por lo anterior, en la presente oportunidad la Corte proferirá una sentencia integradora, de conformidad con la cual el artículo 2° de la Ley 986 de 2005 será declarado exequible, pero sólo bajo el entendido de que los instrumentos de protección consagrados en dicha ley también deben hacerse extensivos a las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada y sus núcleos familiares dependientes. Lo anterior, por cuanto, como ha sido expresado a lo largo de esta sentencia, sólo bajo este condicionamiento la disposición resulta ajustada a la Constitución.

Con todo, se hace necesario realizar algunas precisiones en lo que tiene que ver con los efectos de la presente sentencia.

### **Efectos de la sentencia**

32.- La Corte observa con preocupación que las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada han recibido un trato discriminatorio muy marcado de parte de las autoridades del Estado, especialmente en cuanto a los desarrollos legislativos en materia de medidas de protección, frente a los secuestrados del país.

Tal tratamiento ha significado la exclusión prolongada de estos grupos de los beneficios reconocidos en favor de quienes han sido secuestrados y sus familias, lo que configura un déficit de protección que resulta discriminatorio, sin que exista -se reitera- justificación constitucionalmente admisible para ello. Por el contrario, si bien como ya fue expresado, estos tres comportamientos punibles afectan un mismo bien jurídico, cual es el de la libertad personal, así como aquellos derechos fundamentales para cuyo ejercicio se requiere contar con la libertad mencionada, la diferenciación se hace aún menos legítima a la luz de los principios constitucionales al verificar que la toma de rehenes configura un crimen de guerra que se dirige contra la población civil protegida por el derecho internacional humanitario, a la vez

que la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad, enfáticamente condenado por el concierto internacional, conductas éstas de ocurrencia altamente frecuente en el contexto del conflicto interno armado que azota al país.

En este sentido, la vulneración de la cláusula de igualdad de la Constitución Política a que viene haciéndose referencia, por déficit total de protección, resulta tan ostensible, que amerita, a juicio de esta Corporación, conferir efectos retrospectivos a la presente providencia. Esto es así, por cuanto las consecuencias han sido: de una parte, la desprotección absoluta de quienes han sido tomados como rehenes y sus familias; y, de otra, la posibilidad de acceso sólo a algunos de los beneficios incluidos en el régimen de protección en favor de las víctimas de secuestro, por las familias de los desaparecidos.

Lo anterior es posible en consideración a que las conductas de toma de rehenes y de desaparición forzada de personas son delitos de ejecución permanente o continuada hasta tanto se produzca la liberación o se compruebe la muerte de la víctima. Así lo ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la desaparición forzada de personas, la cual ha señalado que *“la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana, y que los efectos de estas infracciones, aún cuando algunas (...) se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino o paradero de la víctima. Sentencia de 2 de julio de 1996 de excepciones preliminares dentro del caso Nicholas Blake vs. Guatemala. En este caso el periodista Blake y un fotógrafo que lo acompañaba, ambos de nacionalidad estadounidense, fueron desaparecidos en marzo de 1985, asesinados por agentes del Estado, y sus restos hallados en 1992. Recuérdese que la Corte Constitucional en múltiples sentencias, entre otras, C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003 y T-786 de 2003 ha destacado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y, por ende, de los propios derechos constitucionales.*

De conformidad con todo lo expuesto, para proteger de manera efectiva el principio de igualdad, respecto de las personas a quienes el artículo acusado que se declara condicionalmente exequible debe aplicarse, la presente sentencia tendrá efectos retrospectivos, es decir: (i) afecta las situaciones de hecho en curso, de manera que se aplica a personas cuya condición de desaparecidas o rehenes se haya configurado con anterioridad al presente fallo; y (ii) dichas personas y sus familiares sólo tendrán derecho a aquellos

beneficios contemplados en la Ley 986 de 2005 que se causen a partir de la fecha de adopción de esta sentencia.

## **VII. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE:**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos estudiados, el artículo 2° de la Ley 986 de 2005 “*por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones*”, en el entendido que también son destinatarios de los instrumentos de protección consagrados en dicha ley, las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, sus familias y las personas que dependen económicamente de ellas.

**Segundo.-** Conferir a esta sentencia efectos retrospectivos, en los términos señalados en el acápite final de la parte motiva.

**Tercero.- INHIBIRSE** de emitir un fallo de fondo en relación con el parágrafo 3° del artículo 15 de la Ley 986 de 2005, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado  
**CON SALVAMENTO DE VOTO**

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado  
*CON ACLARACION DE VOTO*

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General