

Sentencia C-006/17

REQUISITOS ARGUMENTATIVOS DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Reiteración de jurisprudencia/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende

DERECHO A LA IGUALDAD-Carácter relacional

INDEMNIZACION SUBSIDIARIA A LA VICTIMA POR PARTE DEL ESTADO-Jurisprudencia constitucional

REPARACION A LAS VICTIMAS POR VIA JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA-Diferencias

CONDENAS JUDICIALES EN SUBSIDIARIEDAD-Jurisprudencia constitucional

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA-Definición

CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN PROCESOS PENALES RELATIVOS A VIOLENCIA MASIVA-Jurisprudencia constitucional/CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN PROCESOS PENALES RELATIVOS A VIOLENCIA MASIVA-Alcance/CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INDEMNIZACION A LAS VICTIMAS EN PROCESOS PENALES SOBRE CRIMINALIDAD MASIVA Y SISTEMATICA-Características

Referencia: Expediente D-11481

Actor: Jaime Hernán Ramírez Gasca

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”

Magistrada sustanciadora:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Jaime Hernán Ramírez Gasca presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”¹, por considerar que vulnera los artículos 1º, 2º, 13, 29, 93 y 94 de la Constitución Política, que encuentran respaldo en algunos instrumentos internacionales referentes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, porque establece un límite al monto de la indemnización subsidiaria que debe pagar el Estado en aquellos casos en los que el victimario no disponga de recursos o bienes suficientes para cubrir la totalidad de la reparación ordenada por vía judicial, y que deberá coincidir con lo reglamentado para la indemnización individual por vía administrativa de que trata el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto normativo se transcribe a continuación:

“LEY 1448 DE 2011

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial.”

2. En concepto del actor, la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 se enmarca en los derechos de las víctimas, entre ellos, el de reparación integral pues, en su criterio, tal y como está redactado, el artículo demandado no es posible que se obtenga una reparación de este tipo, lo cual “genera una desigualdad frente a las víctimas que ante situaciones similares (víctimas de crímenes de guerra y de lesa humanidad) acudieron al trámite de la Ley 975 de 2005 ante juez competente y obtuvieron una decisión judicial en tal sentido”².

Para sustentar su petición transcribió algunos apartes de providencias judiciales que han decidido acerca de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado³. Lo anterior, para efectos de mostrar que “las sentencias que se produjeron con anterioridad a la expedición del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 pagaron en su totalidad los montos indicados en ellas, pero que posteriormente la Unidad de Reparación de Víctimas se ha blindado en este artículo 10 violando la jurisprudencia nacional e internacional expedida en el marco del conflicto armado en Colombia”⁴.

3. Mediante auto del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016), la suscrita

magistrada inadmitió la demanda de la referencia, por encontrar que no satisfacía los requerimientos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pues el accionante no expuso “los mínimos argumentativos de (i) claridad, pues no existe un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; (ii) certeza, en el sentido de que la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva; (iii) especificidad, es decir, que muestre cómo la disposición demandada vulnera la Carta Política; (iv) pertinencia, pues no emplea argumentos de naturaleza estrictamente constitucional sino de estirpe legal, jurisprudencial o de mera conveniencia, y (v) suficiencia, toda vez que la demanda no tiene un alcance persuasivo capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la disposición cuestionada”⁵. Además, indicó:

“Así, en primer término, el demandante deberá precisar con claridad qué parte del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 controvierte, pues si bien se demanda todo el texto normativo, los argumentos que se presentan se concentran en el inciso 2º que hace referencia concreta al evento en que el Estado deba concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, caso en el cual el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la ley en el artículo 132. En segundo lugar, deberá expresar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia por qué el apartado concreto del texto normativo acusado vulnera cláusulas del Estado social de derecho, además de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, suministrando argumentos constitucionales, y no como ocurre en la demanda en donde los planteamientos se concentran en mostrar una inconformidad con la aplicación que se viene haciendo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, toda vez que no satisface el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral, digna y no excluyente. Finalmente, deberá indicar con suficiencia los grupos o situaciones de hecho que, a pesar de ser iguales o similares desde un punto de vista jurídicamente relevante, reciben un trato legislativo diferenciado injustificado o arbitrario”⁶.

En tal virtud, en el mismo auto le concedió al demandante un término de tres (3) días contados a partir de su notificación, para corregir la demanda en el sentido de presentar cargos de carácter constitucional susceptibles de ser controvertidos en sede judicial mediante la acción de inconstitucionalidad.

La Secretaria General de la Corporación hizo constar que el auto del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016), fue notificado por medio del estado número 104 del veintitrés (23) de junio del mismo año⁷.

4. Dentro del término de ejecutoria que transcurrió entre los días 24, 27 y 28 de junio del año en curso, el demandante presentó memorial con la intención de corregir las deficiencias de su escrito inicial, advertidas en el auto del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016). En esa oportunidad, precisó su demanda en los siguientes términos:

4.1. Señaló que la acción pública de inconstitucionalidad se presenta única y exclusivamente contra el inciso 2º (parcial) del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, que hace referencia concreta al evento en que el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, es decir, contra el siguiente apartado: “[...] si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132”⁸.

4.2. Preciso que “con este escrito de subsanación excluy[e de su] demanda los artículos 1, 2, 29, 93 y 94 de la Constitución como violados por parte pertinente de la norma que [...] se demanda, [...], y en este orden de ideas el principal, único y exclusivo argumento constitucional es el artículo 13 de la Carta Política como violado...”⁹.

Sostuvo que con la demanda busca que se dé un “trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas”, como lo son las víctimas del conflicto armado en Colombia que fueron reparadas antes de la Ley 1448 de 2011 y las que se repararon y están siendo reparadas desproporcionadamente con la expedición del inciso 2º (parcial) del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011. Agregó:

“El inciso 2º [demandado], vulnera el derecho de igualdad, pues la Carta Política precisamente lo que contempla y ordena es el de dar un trato igual a sus conciudadanos, para este caso llámense grupo de víctimas afectadas en su trato a sus condiciones (sic) y lo que busca la Constitución es que esos derechos mejoren y no desmejoren como aconteció con la expedición de la norma pertinente objeto de demanda, con ella los tribunales de Justicia y Paz y la Unidad de Víctimas del Estado Colombiano, solo reparan hasta el tope que indica la parte pertinente del inciso 2º objeto de esta demanda.

Dar un trato igual a los desiguales es lo que permite la Constitución Nacional y precisamente para mejorarlo lo que busca es favorecer sus derechos, esta es una política clara y transparente de un Estado Social de Derecho; el trato legislativo es diferenciado, sin que ello signifique que el mismo sea injustificado y menos para desmejorar el derecho de las víctimas del conflicto armado con la expedición y aplicación del inciso 2º parcial objeto de demanda de inconstitucionalidad.

Un primer grupo de víctimas como se expresó en la demanda, fueron indemnizadas de manera satisfactoria [...] con anterioridad a la expedición del inciso 2º parcialmente demandado del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y un segundo grupo ha venido siendo reparado con posterioridad a la expedición de la parte pertinente de la norma aquí demandada con notoria violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política”10.

4.3. Finalmente, precisó que los grupos que a pesar de ser iguales en su calidad de víctimas del conflicto armado en Colombia son, primero, quienes accedieron a las indemnizaciones antes de la promulgación del inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y, segundo, las víctimas que fueron indemnizadas o están siendo indemnizadas bajo los parámetros y limitaciones fijadas por el texto normativo acusado, quienes reciben un trato legislativo diferenciado, que entiende como injustificado y arbitrario.

III. INTERVENCIONES

1. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado judicial, intervino ante la Corte Constitucional con el propósito de cuestionar la aptitud de la demanda.

En cuanto a la ineptitud de la demanda señala que el planteamiento del actor no permite realizar un cotejo entre el enunciado demandado y las normas constitucionales, sino que plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo, sin concretar en ningún momento el mecanismo de la violación. Después de recordar los requisitos argumentativos de las acciones de inconstitucionalidad, indica que si bien el ejercicio de esta acción materializa el principio de participación, el papel de la Corte es ‘reactivo’, de manera que la procedencia del control depende de la existencia de cargos,

formulados por los demandantes.

En ese orden de ideas, plantea que la demanda tiene problemas de certeza, suficiencia y pertinencia, que impiden a la Corte adelantar un fallo de fondo.

2. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas (Uariv).

La Uariv intervino en el presente trámite para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, considerando que se ajusta a la constitución Política y los estándares internacionales sobre el derecho a la reparación integral a las víctimas, de manera que el enunciado demandado constituye, en realidad, un pilar fundamental de la política estatal de reparación.

En ese contexto, en su intervención solicita a la Corte (i) declararse inhibida para fallar por ineptitud de la demanda o, (ii) subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la misma.

La intervención comienza por recordar los elementos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad, para luego proponer que la demanda objeto de estudio no cumple con los de claridad, pertinencia y suficiencia, pues la acción se basa en una interpretación subjetiva acerca de cómo aplicar o entender la norma acusada en casos particulares y concretos, y a partir de argumentos de conveniencia, no de control abstracto de constitucionalidad.

“En efecto, alega el demandante una supuesta violación al derecho a la igualdad consistente en que ‘un primer grupo de víctimas como se expresó en la demanda, fueron indemnizadas de manera satisfactoria (...) con anterioridad a la expedición del inciso del inciso 2º parcialmente demandado del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y un segundo grupo ha venido siendo reparado con posterioridad a [su] expedición (...) con notoria violación del derecho a la igualdad”. De igual manera, señala la demanda que “las sentencias proferidas con anterioridad a [la norma demandada] pagaron en su totalidad los montos indicados en ellas”, y afirma que la Uariv se ha “blindado en este artículo, violando la jurisprudencia nacional e internacional expedida en el marco del conflicto armado en Colombia”.

Para el interviniente, ello demuestra la impertinencia de la demanda, en la medida en que se concentra en interpretaciones y análisis subjetivos del demandante, que adicionalmente no

se comparten por la Uariv, pues descontextualizan el sentido de la concurrencia subsidiaria del Estado en materia de reparación y en el contexto de la Ley 14478 de 2011, que persigue la reparación de todas las víctimas. La demanda no es clara, pues no permite identificar el contenido y la justificación de la censura, ni ofrece argumentos que demuestren la oposición objetiva con la Carta Política.

De forma subsidiaria solicita la declaratoria de exequibilidad, afirmando que (i) la Corte ha estudiado en varias ocasiones el significado de la justicia transicional y ha emitido pronunciamientos en los que concluye que es viable la implementación de medidas excepcionales de esa naturaleza, en defensa de los derechos de las víctimas, y de carácter diverso a las normas ordinarias del sistema jurídico (cita la sentencia C-771 de 2011). Indica que la Ley 1448 de 2011 consagra medidas excepcionales de transición, como se constata en su exposición de motivos y diversos artículos de la misma.

Señala que en la sentencia C-370 de 200611 la Corte hizo referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del deber del Estado de reparar a las víctimas, y precisó que la reparación comprende diversas formas, como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición y añade que, en el marco de tales medidas transicionales, existe una distinción entre dos tipos de reparación, una de naturaleza administrativa y otra de carácter judicial.

Por ello, las indemnizaciones ordenadas en el marco del proceso de justicia y paz (Ley 975 de 2005) recaen en cabeza del postulado, y el Estado sólo tiene un papel residual en la satisfacción del derecho, tal como lo indicó la Corporación en la sentencia C-370 de 200612, pero bajo principios de solidaridad y equidad, en la búsqueda de la integralidad, y no por la declaratoria de responsabilidad estatal, en virtud del artículo 90 Superior.

Para culminar, sostiene que la Ley 975 de 2005 creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuya administración está a cargo de la Uariv, el cual está conformado por los bienes entregados, perseguidos o denunciados con fines de reparación, “que constituyen una masa que si bien no es de propiedad del Estado en su totalidad, éste asume, por mandato legal al obligación de administrarlos, protegerlos y monetizarlos (sic) , que en caso de ser suficientes para reparar a las víctimas, no hacen necesaria la concurrencia del estado (...) en caso contrario, de no alcanzar dicho

contenido patrimonial (...) será el Estado, con base en los principios de solidaridad y equidad de las víctimas, quien entregará unos valores, correspondientes a los topes establecidos en la norma para la indemnización por vía administrativa”.

3. Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente trámite, con el propósito de defender la exequibilidad de la norma demandada.

Para comenzar, califica como un absurdo, o una imposibilidad jurídica, la realización de un juicio de igualdad en un tránsito normativo. Así, el actor propone que al dictarse la Ley 1448 de 2011 el Legislador incurrió en una violación al principio de igualdad porque las personas que fueron reparadas con anterioridad, obtuvieron mayores beneficios que quienes son reparados después de su expedición. Sin embargo, ese punto de vista bloquearía todo tránsito normativo, pues siempre que se dicta una ley, ello obedece al propósito de cambiar, o de regular algo que antes no se hallaba definido por vía legislativa (La Presidencia cita, al respecto, la sentencia C-613 de 1996).

Acto seguido, plantea que la sustentación del cargo por violación al principio de igualdad es insuficiente, pues el demandante pondría en entredicho la propia libertad de configuración legislativa, al suponer que este no podía modificar el régimen preexistente, sino que debía conservarlo eternamente. Por ello, al menos en lo que tiene que ver con la censura por desconocimiento del principio de igualdad, la demanda no cumple los estándares argumentativos mínimos, exigidos a las demandas de inconstitucionalidad.

Además de lo expuesto, la Presidencia presenta una defensa general de la constitucionalidad de la norma. Señala, en primer lugar, que en la sentencia C-370/0613 la Corte encontró ajustado a la Carta el concepto de subsidiaridad al que se refiere la ley 1448 de 2011, considerando que la responsabilidad del victimario no puede trasladarse al Estado, lo que explica que este último sólo apoye subsidiariamente la reparación, y que lo haga dentro de límites legales. Añade, en esa dirección, que el Estado no puede sustituir al victimario, no es causante de la agresión, ni sujeto procesal, en la hipótesis objeto de control.

En segundo término, indica que la necesidad de establecer topes a la reparación administrativa se impone como consecuencia de la diversidad de regímenes jurídicos a que

se acogen la indemnización judicial, y de una parte, y la reparación administrativa de otra (Cita la sentencia SU-254 de 201314).

Como tercer punto, indica que en la reciente sentencia C-160 de 2016¹⁵, la Corte reconoció que los conceptos de condena judicial al victimario y responsabilidad subsidiaria del Estado son separables, pero también complementarios, de manera que la Ley 1448 de 2011 no sustituyó el régimen de indemnización a las víctimas del conflicto, sino que introdujo nuevas garantías para esta población. En el mismo sentido, la Corte declaró inexecutable los artículos 23 y 24 de la Ley 1592 de 2012, en los que se establecía el incidente de identificación de afectación dentro del proceso de justicia y paz y, al hacerlo, sostuvo que las dos vías de reparación de las víctimas tienen carácter complementario y no excluyente (C-180 de 2014¹⁶, reiterada por la C-286 de 2014¹⁷). En ese marco, la Ley 1448 de 2011 no derogó las demás leyes sobre reparación de víctimas, de manera que resulta razonable que el estado concorra sólo subsidiariamente y con límites legales en este escenario; posición afín a la que han defendido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, que han señalado que la concurrencia subsidiaria del Estado no implica reconocimiento de responsabilidad y procede sólo en los montos definidos por la ley.

Por todo lo expuesto, la norma hace parte de un sistema de integralidad en la satisfacción de los derechos de las víctimas; se ajusta a la Constitución Política y al derecho internacional de los derechos humanos, y debe ser declarada executable por la Corte Constitucional.

4. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino en el presente trámite, con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Señala que la responsabilidad estatal en procesos judiciales, distintos al contencioso administrativo y al escenario de la reparación directa, responde a criterios de racionalidad y equidad en la distribución de los recursos; por ello, la ley que se demanda constituye un logro en la búsqueda por materializar los fines del Estado y la paz, como presupuesto imprescindible de los demás mandatos superiores. Se trata de normas que buscan la

desarticulación de grupos al margen de la ley, la reconciliación nacional y el avance hacia una sociedad que fortalezca sus valores, en términos de equidad y defensa de un alto nivel de calidad de vida. En ese contexto, el Estado no sólo es el abanderado de sus derechos, sino que se incluye como garante económico de cada una de sus facetas y, a pesar de que los daños hayan sido ocasionados por actores al margen de la ley, concurre para impedir que las expectativas de las víctimas se tornen ilusorias.

En ese sentido, el actor pasa por alto que, si bien el Estado acompaña estos procesos, no es responsable por las violaciones que dan como resultado la declaratoria de responsabilidad. Por ello, el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, en su inciso primero, señala que la concurrencia del Estado en el pago de la reparación no significa que sea responsable de los daños y violaciones sufridas por el interesado. El Estado tiene obligaciones claras, pero solo en caso de que haya sido juzgado y declarado responsable, las reparaciones que asume siguen las reglas ordinarias exigidas por el demandante; en cambio, si contribuye subsidiariamente, resultaría inconstitucionalidad e insostenible en términos financieros, que deba pagar sumas superiores a las que la ley establece como adecuadas, con base en criterios de racionalidad y equidad.

En el mismo sentido, el trato discriminatorio que alega el accionante no existe, pues las personas que han obtenido una declaración de responsabilidad estatal en el marco de un proceso contencioso administrativo no están en la misma situación que quienes sido declaradas víctimas en otro tipo de trámites. De igual forma, cuando el actor compara este régimen con el de la Ley 975 de 2005, o de Justicia y Paz, no toma en consideración que esta norma permitió al Estado conocer de mejor manera la forma de establecer un sistema de reparación, por ejemplo, mediante la definición de límites como el que establece la norma ahora demandada. La posición del accionante, además, implicaría que el Legislador nunca podría modificar el sistema definido en el año 2005.

Cita entonces el interviniente un amplio conjunto de consideraciones vertidas por la sala en torno a la reparación, en sentencias C-250 de 2012¹⁸ y C-160 de 2016¹⁹, y señala: “Se ha hecho esta extensa reproducción, comoquiera que es útil tener en cuenta que aspectos de forma (sic), se encuentran íntimamente relacionados con aspectos de fondo, en tanto puede notarse como (Sic) la Corte tiene claro el alcance de la Ley 1448 de 2011 y en manera alguna le ha restado eficacia de cara al cumplimiento de los fines que la misma se propone, a lo que

se aúna el hecho de exigir mayor contundencia a la hora de formular cargos en contra de la subsidiariedad estatal”.

5. Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia presentó concepto dentro del presente trámite, con el propósito de solicitar que la Corte se declare inhibida para fallar o que, en su defecto, declare inexecutable la norma objeto de control.

Comienza por indicar que la demanda no cumple los requisitos de certeza y pertinencia, pues (i) las razones del accionante recaen sobre una proposición jurídica deducida por el actor, pero inexistente y (ii) se trata de una interpretación sobre su alcance, que no tiene relevancia constitucional. Así, plantea el Ministerio que “i) la disposición acusada no establece límite o modificación alguna respecto de la indemnización judicial ordenada en contra del victimario, ii) una vez establecido el monto de reparar en un fallo ejecutoriado, este hace tránsito a cosa juzgada, iii) el victimario, en virtud de dicha decisión en firme, queda obligado a reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial y iv) el Estado concurre para reforzar la garantía” de la reparación y hacerla efectiva.

En segundo término, indica que la obligación del Estado no puede ser interpretada como el reconocimiento de responsabilidad frente al daño y añade que si el Estado o sus agentes no son condenados dentro de un proceso judicial, ni se ha demostrado su responsabilidad, no sería legítimo exigirle que responda en los términos del artículo 90 Superior, lo que explica el sentido y validez de la norma demandada y refuerza la solicitud de inhibición de la demanda.

Acto seguido, presenta los argumentos a favor de la constitucionalidad del enunciado cuestionado, así: (i) la norma se adecúa al escenario de transición que vive el país y a los estándares internacionales de protección de los derechos de las víctimas; y (ii) la concurrencia subsidiaria obedece a parámetros de razonabilidad y equidad y hacen parte de una política integral de reparaciones, en los términos defendidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con base en lo expuesto, concluye el ministerio que el artículo demandado no el principio de igualdad, no tiene el alcance que se le asigna en la demanda, y responde a estrictos y realistas criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

6. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda intervino en el presente trámite con el fin de solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar, por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declare la exequibilidad del enunciado cuestionado.

Afirma que la demanda es inepta porque no cumple los requisitos de claridad, pertinencia, certeza y especificidad, dado que no identifica a los sujetos que reciben un trato desigual al aplicar la norma acusada, no explica cómo se materializa ese trato, ni por qué es arbitrario e injustificado. El actor habla de víctimas reparadas y no especifica quién las ha reparado, ni de qué forma. Presenta argumentos vagos e imprecisos, pues no parece comprender el funcionamiento de la reparación a las víctimas en la justicia transicional, y supone que el Estado es el único encargado de la reparación de todas las víctimas, con independencia de si ha sido o condenado. Indica que esta demanda ya fue presentada y tramitada bajo el radicado D-11114, la cual fue repartida al Magistrado Alberto Rojas Ríos, quien la inadmitió y posteriormente la rechazó, por ineptitud.

Posteriormente, indica que no se puede adelantar el juicio de igualdad propuesto por el actor, por indebida configuración del cargo, primero, porque “cuando el demandante pretende estructurar un cargo por inconstitucionalidad además de cumplir con los requisitos (...) sobre aptitud de los cargos, también debe señalar el criterio de comparación y exponer las razones por las cuales considera que esa diferencia de trato es arbitraria e injustificada y genera un trato discriminatorio. Dada la carencia de dicho desarrollo en la demanda, resulta verdaderamente compleja la determinación de si el criterio de comparación propuesto (...) es comparable, pues según el escrito de demanda la presunta diferencia de trato se presenta entre las víctimas del conflicto armado reparadas antes y después de la ley 1448 de 2011. Esto constituye una referencia a un grupo poblacional demasiado amplio, el cual internamente cuenta con diferencias que bien podrían ser relevantes para la comparación de situaciones fácticas que requiere el presente caso”.

Es por ello que la concurrencia es limitada, como ya lo explicó la Corte en la sentencia C-370 de 2006, pues de esa manera persigue el fin legítimo de velar por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente en el ámbito económico, pero sin tomar el lugar del victimario, pues ello implicaría una suerte de amnistía.

Indica que esos elementos de juicio son suficientes para considerar superado un test leve de razonabilidad.

7. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural intervino con el propósito de defender la exequibilidad de las normas demandadas.

La Intervención comienza con una información contextual acerca de las normas demandadas, y una reseña en torno al contenido del principio de igualdad en las normas internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Tras esa extensa exposición, indica que el accionante pretende establecer un cargo por violación del principio de igualdad, pues “a su juicio la subsidiariedad de condenas del Estado en los procesos penales, como se menciona en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, al indemnizar a un grupo de destinatarios en circunstancias idénticas, con trato diferenciado, es violatorio del derecho a la igualdad”.

En criterio del interviniente, la norma demandada tiene como ‘efecto primario’ desestimular el despojo y la apropiación ilegal de la tierra, consolidando la seguridad estatal. Y con el fin de obtener la lealtad ciudadana al Estado y la efectiva erosión del apoyo social a los grupos armados al margen de la ley. Además, la ley 1448 de 2011 no derogó otras normas aplicables a las víctimas, y a quienes deseen acceder a medidas administrativas y judiciales ordinarias para la recuperación de sus derechos.

En cuanto al cargo específico, indica que el límite al monto en que debe concurrir el Estado en la hipótesis normativa cuestionada se prevé sin perjuicio de la totalidad ordenada dentro del proceso judicial y, en contravía con lo que entiende el demandante, tanto la vía judicial como la administrativa deben estar articuladas y guiarse por el principio de complementariedad, para asegurar en su conjunto la reparación integral, como lo sostuvo la Corte en la sentencia SU-254 de 201320. En consecuencia, no hay afectación al derecho a la

igualdad de las víctimas, pues la reparación no limita al monto establecido en el reglamento correspondiente y la reparación subsidiaria tiene la finalidad de que los recursos lleguen al mayor número posible de víctimas, en atención a criterios de equidad.

“En conclusión, se hace evidente que la expresión demandada es un medio compatible con la Constitución, precisamente porque se enmarca dentro de un instrumento que busca brindarle las herramientas necesarias al Estado para (...) hacer tránsito de la situación de conflicto hacia la paz, hacerle frente al legado de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos y consolidar, en últimas, la democracia y el estado de derecho”.

8. Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas intervino en este trámite con el propósito de coadyuvar la demanda. En su criterio, el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 es inconstitucional, pues impide que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, ocasionadas en el marco del conflicto armado, tengan acceso a un recurso judicial efectivo, en oposición a lo dispuesto por los artículos 2º, 29, 58 y 229 de la CP; los artículos 1, 2, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y los principios VII, VIII y IX de los principios y directrices básicos sobre el derecho a la víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a imponer recursos y obtener reparaciones, que harían parte del bloque de constitucionalidad.

La Ley 1448 de 2011 (de víctimas y restitución de tierras) es el hito normativo a través del cual se reconoce la pervivencia del conflicto armado en Colombia, y se dirigen esfuerzos para atender a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. La Ley dispone un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para conjugar el déficit de protección en que se encuentran las víctimas y contempló en su artículo 10º la posibilidad de que, en procesos penales que termine con sentencia condenatoria contra victimarios sin capacidad económica, el Estado asumiera subsidiariamente las condenas.

No obstante, impuso dos condiciones: que la condena subsidiaria no puede ser interpretada como reconocimiento de responsabilidad estatal; y la segunda, que esta no puede superar la cuenta de la indemnización individual por vía administrativa (art. 132, Ley 1448 de 2011). La

primera condición es razonable y proporcionada, pues la norma se ubica en un escenario donde no se discute la responsabilidad del Estado y porque su aplicación no limita o excluye la posibilidad de que las víctimas persigan la declaratoria de responsabilidad Estatal a través de la acción de reparación directa. Sin embargo, la limitación del monto, ya mencionada, restringe de forma irrazonable y desproporcionada el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo para obtener una reparación integral y proporcional al daño sufrido.

En lo que hace al supuesto trato desigual que recibirían las víctimas indemnizadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, pero, en relación con quienes obtuvieron esta indemnización con anterioridad, más que una violación a su derecho a la igualdad, lo que se presenta es una medida regresiva, sin justificación constitucional alguna durante el trámite legislativo; que confunde la indemnización por vía administrativa con la que procede por vía judicial, en detrimento de los derechos de un segmento poblacional especialmente vulnerable.

9. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario radicó, extemporáneamente, un escrito en el que informa que no cuenta con un investigador disponible para prestar el apoyo solicitado por este Tribunal.

10. Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

El Departamento Administrativo de la Prosperidad social considera que la demanda no explica con suficiencia el cargo por violación al principio de igualdad y considera que la norma está amparada por la libertad de configuración legislativa, por tratarse de un mandato de justicia transicional, y de una contribución subsidiaria del Estado al derecho a la reparación, como ya lo ha indicado la Corte Constitucional. Por ello solicita que la Corte se declare inhibida para fallar o que, en su defecto, declare la exequibilidad de la norma demandada.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Primero, señaló que no existe cosa juzgada constitucional, pues si bien el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 fue demandado anteriormente y objeto de la sentencia C-160 de 201621,

lo cierto es que (i) la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud de la demanda y (ii) el ciudadano que presentó la primera acción centró sus argumentos en la violación del derecho a la reparación integral de las víctimas, mientras que el cargo actual plantea que la disposición objeto de control viola el principio a la igualdad (artículos 13 CP y 24 CADH) , dado que, en criterio del demandante, da un trato diferenciado y desfavorable a las víctimas del conflicto armado que sean reparadas bajo su vigencia, en comparación con el trato que recibieron quienes fueron reparadas con anterioridad.

En segundo término, plantea la Procuraduría que el accionante no tiene razón, pues si bien el trato diferencial que menciona existe, esa distinción no es caprichosa y representa un beneficio y “una mejora” en el sistema de reparación, en la medida en que brinda una garantía adicional a la víctima en los casos en que el condenado carece de recursos o los tiene en cantidad insuficiente. Indica que el victimario es el primer llamado a reparar, en tanto que el Estado tiene una obligación subsidiaria, de manera que el trato que reciben las víctimas bajo la vigencia de la norma demandada es más garantista que el anterior.

Con todo, estima que el demandante expresa una preocupación legítima, en tanto propende hacia el avance efectivo en materia de reparación integral, sin importar la cuantía que sea necesaria para lograrlo. Sin embargo, el límite en el monto de la concurrencia obedece a una decisión del Legislador que califica como razonable, pues (i) no exime al victimario de su deber de reparar y (ii) no implica para la víctima la imposibilidad de acceder a otros medios de reparación.

Lo previsto en la norma demandada, indica, son mecanismos y vías de reparación complementarias y no excluyentes, en tanto que cierto límite resulta razonable pues, por el carácter masivo de la política de reparación es imposible que el Estado asuma la indemnización plena. Ello explica, tanto el límite al monto que le corresponde al Estado, como la posibilidad de descontar lo ya entregado por concepto de reparación administrativa.

Para finalizar, sostiene que, si bien al presentar su intervención en el expediente D-10943, resuelto por sentencia C-160 de 201622, indicó que “la compensación económica que el Estado entregue subsidiariamente a una víctima, habiéndolo ordenado así previamente un juez penal, es independiente y no puede descontarse de la reparación administrativa”, la

Corte no acogió ese condicionamiento, “limitándose a señalar al respecto que reglamentariamente (...) se había permitido que del monto a pagar por reparación a través de la vía administrativa se descontará (sic) la suma pagada por el Estado por concepto de condena subsidiaria”. Por ello, afirma, (i) que actualmente entiende que la condena subsidiaria y la reparación por vía administrativa persiguen un fin similar, por lo que es comprensible que se descuenta de la primera el valor pagado por la segunda, y (ii) que cualquier discusión al respecto giraría en torno al Decreto 1084 de 2015 y no al artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

Considera, además, que el inciso cuestionado aún puede generar problemas de inconstitucionalidad en aquellos eventos en los que se declara la responsabilidad estatal, junto con la de otro actor. “En este sentido, se insiste aquí en condicionar la exequibilidad del artículo 10 de la ley 1448 de 2011 pero en el sentido de que no debería ser permitido descontar el monto de la condena subsidiaria de la indemnización que obtenga la víctima a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a fin de evitar que las víctimas de graves violaciones de derechos humanos que se han beneficiado de una condena subsidiaria vean cercenada o limitada la posibilidad de recibir una reparación integral y una indemnización completa cuando se tenga que existe un daño antijurídico imputable al Estado y así sea declarado por las autoridades competentes”.

V. CONSIDERACIONES

Competencia

Esta Corte es competente para pronunciarse sobre la demanda de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

En el trámite de la referencia, el actor solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras). En su criterio, al dictar esta norma, el Legislador incurrió en violación al principio y derecho a la igualdad, debido a que estableció un límite al deber de reparación del Estado a las víctimas de la violencia por los graves daños en el marco del conflicto armado, en la medida definió su obligación de concurrir, cuando los bienes del victimario son

insuficientes, hasta un monto equivalente al de la indemnización administrativa, prevista en el artículo 132 de la misma Ley. Afirma que este límite no existía antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, así que el Congreso estableció un trato diferencial injustificado entre, de una parte, las víctimas que recibieron una indemnización estatal antes de que se promulgara la ley mencionada y, de otra parte, las víctimas que actualmente persiguen la satisfacción de ese derecho bajo sus mandatos.

La Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, defienden la exequibilidad de la norma.

El Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo de Prosperidad Social; los Ministerios de Justicia y Hacienda, solicitan la inhibición, porque consideran que la demanda es inepta para provocar un pronunciamiento de fondo. Los distintos argumentos presentados en ese sentido proponen que (i) el actor no identifica adecuadamente el contenido normativo del enunciado cuestionado; (ii) pasa por alto que la concurrencia es un beneficio adicional que previó la ley de tierras a favor de las víctimas, y no un retroceso; (iii) que no es posible realizar un juicio de igualdad entre situaciones reguladas por regímenes distintos, que la posición del demandante impediría todo tránsito normativo; y (iv) que los grupos que identifica el actor no son comparables.

El Ministerio de Hacienda en defecto de la inhibición, defiende la exequibilidad de la norma, pero su argumentación en tal sentido, parte también de cuestionar severamente la interpretación dada por el actor a la disposición demandada. El Ministerio de Justicia en defecto de la inhibición propone también que la norma sea declarada exequible. En tanto que la Comisión Colombiana de Juristas plantea que esta norma afecta los derechos de las víctimas a recibir una indemnización integral y proporcional al daño sufrido, es decir, por una razón distinta a la que se propone en la demanda.

Otras intervenciones como la de la Procuraduría General de la Nación propone una declaración de exequibilidad condicionada.

Tomando en consideración lo expresado, la Sala comenzará por evaluar la aptitud del cuestionamiento elevado en la demanda para provocar un fallo de fondo. Para cumplir este objetivo, comenzará por reiterar la jurisprudencia acerca de los requisitos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad, definida en la sentencia C-1052 de 2001²³; acto

seguido, recordará lo expresado acerca del contenido del enunciado normativo, con base en la sentencia C-160 de 2016²⁴, en la que la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la misma norma demandada en esta ocasión. En ese marco, se pronunciará definitivamente acerca de la aptitud de la demanda, como condición necesaria para la formulación de un problema jurídico propio del control abstracto de inconstitucionalidad.

Requisitos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia.

1. De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

2. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser: “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar

una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”²⁵.

Además, cuando los accionantes plantean que se presenta un desconocimiento del principio de igualdad, la jurisprudencia ha previsto que la demanda debe establecer unos aspectos específicos de suficiencia, dada la naturaleza compleja del principio, y la facultad general del Congreso de distribuir los bienes y las cargas sociales, en ejercicio de su potestad general de configurar el derecho, por las razones que a continuación se explican:

2.1 El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho²⁶. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Sin embargo, esta formulación amplia no refleja la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes, al momento de verificar las situaciones, personas o grupos en comparación.

2.2. Por ese motivo, la Sala recuerda que la igualdad es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho y que, de acuerdo con el artículo 13 Superior su satisfacción comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.

2.3. Ahora bien, debido a la existencia de semejanzas y diferencias en todas las personas y situaciones de hecho, las dificultades del intérprete radican en escoger cuáles características son relevantes entre los grupos de comparación, sin basarse exclusivamente en juicios de valor. Es decir, escogiendo las cualidades evaluando su relevancia jurídica, y ponderando, en cada caso, si las semejanzas superan a las diferencias. Así, casos idénticos deberán recibir consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno

distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso.

2.4. En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si se presenta un tratamiento distinto entre iguales (o igual entre desiguales) y si este resulta razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.

3. Por ese motivo, la Corte exige que las demandas por presunta violación a la igualdad señalen, por lo menos, los grupos objeto de comparación; las circunstancias de hecho comunes a esos grupos, que justifican iniciar el examen de igualdad; la existencia de un trato diverso, a partir de un parámetro de comparación constitucionalmente relevante; y la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.

La sentencia C-160 de 2016. El contenido normativo de la disposición cuestionada.

4. En la sentencia C-160 de 2016²⁷ la Corte Constitucional se declaró inhibida para decidir sobre la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 10º de la Ley 1448 de 2011 (es decir, la misma norma cuestionada en esta ocasión), al conocer un cuestionamiento por presunta violación a los derechos de las víctimas.

5. Si bien esa decisión (es decir, la C-160 de 2016) no constituye un precedente para la Corte Constitucional debido a que en esa oportunidad el cargo era por violación a los derechos de las víctimas, ni proyecta valor de cosa juzgada pues la Corte se inhibió de dictar un fallo de fondo, sus consideraciones centrales resultan muy relevantes: en estas, la Sala Plena explicó el contenido normativo de la disposición demandada, con el propósito de verificar la certeza

de la demanda.

6. En la medida en que casi la totalidad de los intervinientes cuestionan la certeza de esta demanda, y considerando la importancia constitucional del tema (el derecho fundamental a la reparación de las víctimas), la Sala reiterará en su integridad los apartes pertinentes del fallo mencionado²⁸.

Fijación del alcance de la norma. La indemnización subsidiaria por parte del Estado. Reiteración de jurisprudencia.

7. El artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 regula las condenas en subsidiariedad que se impongan al Estado en procesos penales de justicia transicional, como consecuencia de la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos y bienes del victimario o del grupo organizado al margen de la ley al cual perteneció. La norma prevé expresamente que una orden al Estado de reparar por esta causa no implica reconocimiento o presunción de responsabilidad atribuible al Estado o a sus agentes. El inciso segundo del mismo artículo prevé como límite cuantitativo a la indemnización subsidiaria, el previsto en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa, sin perjuicio de la obligación que pervive en cabeza del victimario respecto de la totalidad de la indemnización o reparación ordenada dentro del proceso judicial.

8. Conviene recordar que la jurisprudencia de esta Corte²⁹ ha fijado diferencias relevantes entre las vías principales de reparación a las víctimas —la judicial y la administrativa—, para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. No obstante, ha admitido que estas dos vías deben estar articuladas institucionalmente y guiarse por el principio de complementariedad, con miras a garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.

8.1. Respecto de la reparación por vía judicial, ha destacado los siguientes rasgos:

“La reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada a la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y

rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal adelantado contra el responsable del delito o ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de reparación directa.³⁰

(...) Los responsables patrimoniales primordiales de la reparación judicial son los victimarios y solo subsidiariamente, en caso de que el victimario no responda o no alcance a responder totalmente, responde subsidiariamente el Estado”.³¹ (Se destaca).

Su propósito es el de “atender situaciones de violaciones graves, masivas, y sistemática a los derechos humanos de manera igualitaria y equitativa”. Su fundamento se encuentra “en el artículo 2 de la CP, el cual consagra que el Estado se encuentra en calidad de garante de los derechos fundamentales; y en la imposibilidad o falta de previsión del ilícito por parte del Estado, lo que causa el daño a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario” La reparación en sede administrativa, es “propia de contextos de justicia transicional, se adelanta a través de programas de carácter masivo, con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo a criterios de equidad. En este ámbito, si bien se pretende una reparación integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, no es probable lograr una reparación plena del daño para cada víctima, ya que, a diferencia de la vía judicial, es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. A cambio de esto, se ofrece una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas” ³².

9. Las condenas judiciales en subsidiariedad. El Estado está obligado a garantizar el derecho de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos³³ a la reparación integral, ya sea de manera principal, cuando se establezca su responsabilidad en el daño antijurídico causado, o bien de manera subsidiaria, en caso de insolvencia, imposibilidad o falta de recursos por parte del victimario. A esta última hipótesis se refiere el precepto examinado.

9.1. En efecto, el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, prevé la concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización de las víctimas por la responsabilidad deducida en procesos penales respecto de victimarios condenados, cuando estos o el grupo armado al margen de la ley al cual pertenecieron se encontraren en situación de insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes. La concurrencia subsidiaria del Estado, no implica reconocimiento de responsabilidad penal de sus agentes, y no libera al victimario de su obligación de reparar integralmente a la víctima en los términos establecidos en la sentencia. El monto de la indemnización subsidiaria que corresponde al Estado en el marco de su obligación general de ser garante de los derechos humanos, se limita al establecido para la indemnización individual por vía administrativa³⁴.

9.2. Este precepto no prescinde del principio general, también aplicable en procesos sobre violencia masiva, según el cual todo aquel que cause un daño antijurídico está obligado a repararlo, por ello señala la norma que la responsabilidad subsidiaria del Estado opera “sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”. Como lo ha dicho la Corte frente a normas que prevén responsabilidades por delitos atroces:

“(…) Lo que sin embargo parece no tener asidero constitucional alguno es que el Estado exima completamente de responsabilidad civil a quienes han producido los daños que es necesario reparar y traslade la totalidad de los costos de la reparación al presupuesto. En este caso se estaría produciendo una especie de amnistía de la responsabilidad civil, responsabilidad que estarían asumiendo, a través de los impuestos, los ciudadanos y ciudadanas de bien que no han causado daño alguno y que, por el contrario, han sido víctimas del proceso macrocriminal que se afronta” ³⁵.

Refiriéndose a la concurrencia subsidiaria del Estado en procesos penales relativos a violencia masiva, la Corte señaló:

“(A)l menos en principio, no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las

condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad. Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable – por acción o por omisión – o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz³⁶. (Se destaca).

(...)

La Corte no desconoce que frente al tipo de delitos de que trata la ley demandada (Ley 975 de 2005) parece necesario que los recursos públicos concurren a la reparación, pero esto solo de forma subsidiaria. Esto no obsta, como ya se mencionó, para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad. Lo que no puede hacer es relevar completamente a los perpetradores de delitos atroces o de violencia masiva, de la responsabilidad que les corresponde por tales delitos.”³⁷

9.3. La concurrencia subsidiaria del Estado en la reparación económica de la víctima en los procesos penales (Art. 10 Ley 1448/11) cuando el victimario o el grupo armado al margen de la ley al que perteneció presentan insolvencia, incapacidad de pago o carencia de bienes o recursos, constituye una modalidad de compensación económica propia de la justicia transicional que exige una confluencia de fuentes: por una parte, el deber general del Estado de garantizar los derechos humanos y prevenir su vulneración; y de otra, la condena judicial a los perpetradores de crímenes atroces, unida a la incapacidad de pago, insolvencia o carencia de bienes y recursos de estos o del grupo armado al cual pertenecían. Dicha concurrencia persigue el objetivo de proveer una reparación integral, adecuada y proporcionada a las víctimas de violencia masiva y sistemática.

9.4. En atención a los principios de articulación institucional y complementariedad que orientan las diversas vías y mecanismos a través de los cuales se debe proveer reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos en contextos de transición, la normatividad vigente³⁸ prevé que del monto a pagar por concepto de indemnización, por vía administrativa, se descontarán los dineros pagados

por el Estado a título de indemnización y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o falta de recursos de parte del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al que este perteneció.

9.5. De la reseña anterior pueden extraerse los siguientes rasgos que caracterizan la concurrencia subsidiaria del Estado en materia de indemnización a las víctimas en los procesos penales sobre criminalidad masiva y sistemática: (i) tiene su fundamento en el deber del Estado de garantizar los derechos humanos conforme al derecho internacional y constitucional; (ii) debe ser declarada judicialmente y surge frente a la existencia de una condena judicial en contra de los perpetradores, unida a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció; (iii) no implica, en sí misma, imputación de responsabilidad al Estado por el acto antijurídico, o penal a sus agentes; (iv) la compensación económica a cargo del Estado en virtud de la concurrencia subsidiaria está limitada al monto establecido para la indemnización individual por vía administrativa; (v) no modifica la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada judicialmente, ni exonera al Estado del deber de perseguir el pago de dicha obligación; (vi) se orienta por los principios de complementariedad y articulación institucional que rigen las diversas vías previstas por el legislador para proveer a la reparación integral de las víctimas de criminalidad masiva y sistemática, en un contexto de justicia transicional.

Todo lo expresado, llevó a la Sala Plena a considerar que la demanda partía de una aproximación interpretativa errónea acerca del enunciado normativo demandado. En criterio del actor, este implicaba un límite al pago de condenas en todos los casos. En realidad, es un límite al deber de concurrencia subsidiaria, cuando el condenado es un particular, y sus recursos o los del grupo armado son insuficientes para el pago ordenado en sede judicial.

Ineptitud de la demanda

10. Una vez reiteradas las consideraciones vertidas por la Corte en la sentencia C-160 de 201639 acerca del alcance del inciso 2º del artículo 10 de la ley 1448 de 2011, resulta claro para la Sala que la demanda objeto de estudio no satisfizo las cargas argumentativas mínimas definidas en la sentencia C-1052 de 200140 y que debe dictarse una decisión

inhibitoria.

10.1. La demanda enfrenta ciertos problemas de claridad, pues no siempre es posible identificar el sentido de la censura, en medio de las expresiones utilizadas por el actor para la presentación de su acusación, como se advirtió desde el auto inadmisorio de la demanda dictado inicialmente por la Magistrada Sustanciadora. Si bien es cierto que, además de los apartes oscuros del escrito, existen algunos de los cuales es posible extraer elementos para comprender que en criterio del actor la regulación de la concurrencia subsidiaria del Estado en el pago de reparaciones afecta el derecho a la igualdad, la ausencia de claridad se manifiesta nuevamente en un momento central de la argumentación, cuando el escrito pretende explicar el modo en que se desconoce el principio de igualdad. Esta deficiencia será expuesta con mayor detalle al evaluar la suficiencia de la demanda.

10.2. En lo que tiene que ver con el requisito de certeza, el actor identifica adecuadamente el contenido normativo cuestionado, en lo que tiene que ver con el límite a la concurrencia del Estado, en el pago de las reparaciones a cargo del victimario (es decir, un particular condenado judicialmente por graves violaciones de derechos humanos). Sin embargo, el actor constantemente se desvía de esa premisa y pasa a afirmar que la norma exime al Estado de responder de forma integral y proporcional en el marco del derecho a la reparación de las víctimas.

El paso de la afirmación específica acerca del límite a la concurrencia a las afirmaciones genéricas acerca de las obligaciones estatales afecta la argumentación, pues lleva a una confusión entre dos hipótesis distintas: aquella en que existe una persona condenada por el hecho (es decir, el victimario) y aquella en la que el Estado o sus agentes son declarados responsables del hecho. Dicho en términos prácticos, pasa por alto que en la segunda hipótesis la norma demandada no es aplicable. En esta línea, es importante indicar también que en el supuesto de hecho que sí regula el inciso 2º del artículo 10 de la Ley de víctimas y restitución de tierras (1448 de 2011), el pago concurrente no exime al victimario del pago total de la condena, y debe entenderse en el marco de un conjunto de medidas para la protección de las víctimas contenidas en el mismo ordenamiento. (C-160 de 201641, reiterada).

En consecuencia, si bien la demanda no parte de una interpretación subjetiva o caprichosa

del enunciado cuestionado, debe mantenerse presente que esta disposición no dice nada (no ordena nada) en los casos en que el primer o único obligado es el Estado colombiano, aspecto que será tomado en cuenta al momento de analizar si los argumentos del actor son suficientes para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la norma sujeta a control.

“Se busca con esta demanda que se dé un ‘trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas’, como en efecto lo son las víctimas del conflicto armado en Colombia que fueron reparadas antes de la expedición de la ley 1448 de 2011 y las que se repararon y están siendo reparadas desproporcionadamente con la expedición del inciso 2º parcial del artículo 10 de la ley 1448 (...) La igualdad en su sentido político actual de igualdad constitucional y por tanto de derechos fundamentales, están en la base insustituible de los conceptos modernos de Derecho y del Estado social de Derecho y significa ante todo la proscripción de la desigualdad o discriminación. Sin igualdad no hay dignidad y por tanto tampoco hay derecho. || El inciso 2º parte parcial pertinente y demandada, vulnera el derecho de igualdad, pues la carta política precisamente lo que contempla y ordena es el de dar un trato igual a sus conciudadanos, para este caso llámense grupo de víctimas afectadas en su trato a sus condiciones (sic) y lo que busca la Constitución es que esos derechos mejoren y no desmejoren como aconteció con la expedición de la norma pertinente objeto de demanda, con ella los tribunales de Justicia y Paz y la Unidad de Víctimas del Estado Colombiano, solo reparan hasta el tope que indican la parte (sic) parte pertinente del inciso 2º de esta demanda”.

Como puede verse, se trata de un razonamiento vago, que presupone lo que pretende demostrar (que se viola la igualdad y el principio de proporcionalidad), en lugar de explicar la supuesta oposición entre el enunciado cuestionado y las normas superiores de la Constitución Política. Es decir, el demandante efectúa un cuestionamiento genérico, pero no describe el mecanismo de la violación a la Carta o la manera en que el Legislador atenta contra los mandatos superiores del sistema jurídico.

10.4. En lo que tiene que ver con el requisito de pertinencia, la demanda se construye bajo la óptica de un desconocimiento del principio de igualdad, que es sin lugar a dudas un mandato central de la Constitución Política. Sin embargo, en los apartes más amplios de la demanda, la argumentación se basa en decisiones judiciales adoptadas por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos en el caso de la masacre de Mapiripán; y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en el caso de la masacre de Mampuján.

Una exposición de esa naturaleza aporta elementos de juicio acerca de la manera en que dos órganos judiciales —uno de ellos intérprete auténtico de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, definieron el alcance de reparaciones a cargo del Estado, pero no constituye en realidad un cargo por violación al principio de igualdad.

Además, el actor no explica por qué esos pronunciamientos pueden ser parámetro de control de constitucionalidad, o pueden ser criterios hermenéuticos imprescindibles para comprender las normas que conforman ese parámetro de control.

En ese marco, la Sala debe puntualizar que las decisiones de un Tribunal del Distrito Judicial no se integran a la Constitución Política y no pueden ser parámetro de control de constitucionalidad; en tanto que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos invocada por el actor, aunque sí concretan el alcance de derechos contenidos en el bloque de constitucional, se dictó en un proceso en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado por una grave violación de derechos humanos, hipótesis distinta a la de reparación concurrente de la que habla el inciso 2º del artículo 10º pues, como lo indica el primer inciso del mismo artículo y lo recordó la Corte Constitucional en la sentencia C-160 de 201642, la obligación de concurrir subsidiariamente no implica ningún reconocimiento de responsabilidad del Estado o sus agentes, en relación con el daño sufrido por la víctima.

En síntesis, la demanda enfrenta problemas de pertinencia pues, si bien es cierto que el actor invoca una norma constitucional como presupuesto del análisis, cuando desarrolla su argumentación toma como parámetro decisiones judiciales, sin explicar (i) por qué las sentencias de un Tribunal Superior del Distrito Judicial puede utilizarse como parámetro de control y (ii) invoca una providencia que fue dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una hipótesis distinta a la que regula la norma demandada. Una vez más, estos problemas se verán reflejados en la suficiencia de la demanda.

10.5 Finalmente, el escrito no satisface las cargas específicas de un cargo de igualdad, de manera que es insuficiente para generar una duda sobre la constitucionalidad de la norma.

En el primer escrito presentado por el demandante a la Corte no se establecían con precisión los grupos objeto de comparación. Al momento de corrección de la demanda, el actor hace un esfuerzo por subsanar esta deficiencia y explica que los grupos que pretende comparar son las víctimas que obtuvieron una reparación antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y quienes la solicitan bajo este marco normativo⁴³. Sin embargo, después de mencionar los grupos, el actor no construye un argumento en el que sea posible identificar el criterio de comparación constitucionalmente relevante, ni evaluar si la eventual distinción es válida o no a la luz de los mandatos de la Constitución. Al contrario, pretende concretar el cargo a través de afirmaciones vagas, así:

“El rompimiento de la regla de igualdad de trato (discriminaciones justificadas) se puede admitir únicamente en cuanto no vaya más allá de la ‘causa objetiva que lo justifique’. Conviene distinguir entonces entre LA REGLA DE IGUALDAD DE TRATO en atención a la cual la ley no puede disponer discriminaciones odiosas, indiscriminadas (sic), desproporcionadas o excesivas y la IGUALDAD DE LA MEDIDA que prohíbe al Juez aplicar la ley con criterios o raseros distintos para resolver múltiples casos que se le presentan (cambios injustificados de jurisprudencia)”.

Como se puede percibir a partir de la lectura de este aparte, los problemas de claridad y especificidad de la demanda se traducen, en un momento clave de la argumentación, en insuficiencia para la construcción de un cargo de igualdad, en la medida en que dentro del párrafo transcrito (i) no es posible verificar si los dos grupos objeto de comparación están en la misma situación de hecho (o en una similar desde el punto de vista jurídico), (ii) no se identifica el criterio de comparación sobre el que debería girar la argumentación, (iii) ni se observan argumentos acerca de si el trato diferenciado tiene o no una justificación constitucional.

Podría pensarse que, en los párrafos sucesivos de la demanda se concretan tales aspectos. Sin embargo, el actor se limita a transcribir dos apartes de la sentencia C-250 de 2012⁴⁴ (en realidad, dos notas de relatoría), sin mencionar el caso decidido en esa oportunidad, y concluye que “los grupos que a pesar de ser iguales en su calidad de víctimas del conflicto armado en Colombia después de la promulgación (de la norma demandada) no reciben el mismo trato legislativo diferenciado (sic), volviéndose injustificado y arbitrario por que los actuales grupos de víctimas de cara a los anteriores indemnizados bajo parámetros

legislativos anteriores (sic) a la ley 1448 inciso 2º demandado, no estaban sujetos a este trato diferenciado y contemplado en la parte de la norma que aquí se controvierte”.

11. Con base en lo expuesto, concluye la Corte que debe inhibirse de dictar un fallo de fondo por ineptitud de la demanda. Sin embargo, en la medida en que la norma demandada atañe a los derechos de las víctimas, es imprescindible efectuar dos aclaraciones finales, con fines de pedagogía constitucional.

11.1. Como se indicó en la sentencia C-160 de 2016⁴⁵, esta medida es sólo una de las garantías a favor de las víctimas, que debe entenderse en el marco de medidas, recursos y garantías que persiguen la satisfacción de su derecho fundamental a la reparación, articulando la vía judicial y la administrativa. Segundo, esta norma no es aplicable cuando el Estado es declarado responsable de una grave violación de derechos humanos. Tercero, existe ya un cuerpo de jurisprudencia en el que se explica la necesidad de leer el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 en el marco del conjunto de derechos, mecanismos de protección y obligaciones a cargo del Estado que componen esa normativa⁴⁶.

11.2. Podría argumentarse, con base en el principio pro actione (que da prioridad a los fallos de fondo sobre los inhibitorios) que aunque no existe un cargo de igualdad en la demanda, sí podría construirse uno en torno a los principios de progresividad y prohibición de retroceso, dado que el actor considera que la norma demandada supone una desmejora en los derechos de las víctimas.

Esta aplicación del principio pro actione no sería admisible, pues supondría la creación de un nuevo problema jurídico, con la consecuente intromisión excesiva del Tribunal constitucional en las decisiones del Congreso de la República y la restricción al principio de participación en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad. Pero, además de ello, la demanda tampoco superaría, desde ese enfoque, los problemas de claridad, especificidad y suficiencia ya mencionados, en la medida en que no explica, a partir de las distintas normas legales, la manera en que ha cambiado la regulación de la reparación de las víctimas en el supuesto de la concurrencia subsidiaria del Estado, ni muestra cómo la nueva regulación constituye una limitación al ámbito protegido del derecho, que, en principio, carece de justificación constitucional.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse acerca de la exequibilidad del inciso 2º (parcial) del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, dispone: “ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. || En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”.

2 Folio 10 del expediente de constitucionalidad.

3 Entre ellas, la sentencia del caso de Mampuján del veintinueve (29) de junio de dos mil diez (2010), emanada del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz; la sentencia del Bloque Vencedores de Arauca –AUC– del primero (1) de diciembre de dos mil once (2011), proferida también por el Tribunal antes citado; la sentencia del caso Mapiripán

vs. Colombia del quince (15) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte interamericana de Derechos Humanos, y la sentencia del caso la Rochela vs. Colombia del once (11) de mayo de dos mil siete (2007), también de la Corte interamericana de Derechos Humanos.

4 Folios 18 y 19.

5 Folio 35 del expediente de constitucionalidad. Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

6 Folio 35 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

7 Folio 37 del expediente de constitucionalidad.

8 Folio 37 del expediente de constitucionalidad.

9 Folio 38 ibíd.

10 Folios 39 y 40 ibíd.

11 C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería).

12 C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería).

13 C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería).

14 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Mauricio González Cuervo y SPV. Luis Guillermo

Guerrero Pérez.

15 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

16 MP. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza.

17 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio.

18 MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

19 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

20 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Mauricio González Cuervo y SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

21 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

22 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

23 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

24 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

25 Es un resumen de los apartes centrales de la sentencia T-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se abordó, con amplitud, el estudio de los requisitos argumentativos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad.

26 La Corte Constitucional se ha referido al principio de igualdad en un amplio conjunto de fallos. Entre estos pueden consultarse las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (Ley 581 de 2000, conocida como Ley de cuotas), (MP. Carlos Gaviria Díaz, AV. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. Álvaro Tafur Galvis, Alejandro Martínez Caballero y Carlos Gaviria Díaz y SV. Eduardo Cifuentes Muñoz); (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería), entre muchas otras. La exposición que se adopta en esta providencia constituye una síntesis de la efectuada en la reciente sentencia T-340 de 2010

(M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

27 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

28 En la medida en que se reiterará un amplio fragmento de la sentencia C-160 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos), la Sala omitirá las comillas, aclarando sin embargo que se trata de los fundamentos 5 a 8 de la providencia.

29 Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Mauricio González Cuervo y SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, reiterada en sentencias C-912 de 2013 y C-286 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio.

30 Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Fundamento Jurídico 23.

31 Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. Fundamento Jurídico 7.

32 Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio.

34 En la normatividad vigente, el valor de la indemnización administrativa está definido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos: “1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.// 4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 5. Por delitos contra la libertad e

integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.”

35 Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006 (MPs. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV. Humberto Antonio Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. A especial de voto. Jaime Araújo Rentería). Fundamento jurídico 66.2.4.1.11.

36 Ibídem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.12.

37 Ibídem. Ibídem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.13.

38 El Decreto 1084 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”, establece en el artículo 2.2.7.3.9. “DEDUCCIÓN DE LOS MONTOS PAGADOS CON ANTERIORIDAD. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas descontará del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, sólo los montos pagados por el Estado a título de indemnización y por concepto de condenas judiciales en subsidiariedad por insolvencia, imposibilidad o falta de recursos de parte del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al que este perteneció” (Se destaca). (D.O. 49.523 de mayo 26 de 2015). Idéntico contenido se encuentra en el inciso 1° del artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones” (D.O:48.280 del 20 de diciembre de 2011).

39 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

40 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

42 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

43 “Un primer grupo de víctimas como se expresó en la demanda, fueron indemnizadas de manera satisfactoria con las sentencias indicadas en mi libelo demandatorio [las ya

mencionadas] con anterioridad a la expedición del inciso 2º parcialmente demandado del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y un segundo grupo ha venido siendo reparado con posterioridad a la expedición de la parte pertinente de la norma aquí demandada con notoria violación del derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política”.

44 MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

45 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos.

46 Sentencia C-160 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos), ya reiterada: “8.5. De la reseña anterior pueden extraerse los siguientes rasgos que caracterizan la concurrencia subsidiaria del Estado en materia de indemnización a las víctimas en los procesos penales sobre criminalidad masiva y sistemática: (i) tiene su fundamento en el deber del Estado de garantizar los derechos humanos conforme al derecho internacional y constitucional; (ii) debe ser declarada judicialmente y surge frente a la existencia de una condena judicial en contra de los perpetradores, unida a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció; (iii) no implica, en sí misma, imputación de responsabilidad al Estado por el acto antijurídico, o penal a sus agentes; (iv) la compensación económica a cargo del Estado en virtud de la concurrencia subsidiaria está limitada al monto establecido para la indemnización individual por vía administrativa; (v) no modifica la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada judicialmente, ni exonera al Estado del deber de perseguir el pago de dicha obligación; (vi) se orienta por los principios de complementariedad y articulación institucional que rigen las diversas vías previstas por el legislador para proveer a la reparación integral de las víctimas de criminalidad masiva y sistemática, en un contexto de justicia transicional”.