

C-160-16

Sentencia C-160/16

NORMA SOBRE MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN MATERIA DE CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD-Inhibición por inepta demanda al no cumplir los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vínculo entre requisitos mínimos argumentativos y participación democrática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado

DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD-Vinculada con la vigencia del principio de separación de poderes, sistema de frenos y contrapesos y presunción de constitucionalidad de las leyes/LEYES-Producto de la actividad democrática deliberativa del Congreso de la Republica

CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Certeza de los argumentos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INDEMNIZACION SUBSIDIARIA POR PARTE DEL ESTADO-Alcance de la norma

DERECHO A LA REPARACION DE VICTIMAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Diferencias entre vía judicial y administrativa/REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS-Principio de complementariedad

REPARACION POR VIA JUDICIAL-Rasgos destacados

REPARACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Propósito/REPARACION POR VIA ADMINISTRATIVA-

Fundamento

REPARACION JUDICIAL COMO PARTE DE LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Subsidiariedad del Estado en condenas judiciales

El Estado está obligado a garantizar el derecho de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos 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. 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 administrativa. 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 es “sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”.

CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN PROCESOS PENALES SOBRE VIOLENCIA MASIVA-Jurisprudencia constitucional

CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN REPARACION ECONOMICA DE VICTIMA EN PROCESOS PENALES-Modalidad de compensación propia de la justicia transicional cuando victimario o grupo armado al margen de la ley presentan insolvencia, incapacidad de pago o carencia de bienes o recursos

REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS DE VIOLACIONES MASIVAS Y SISTEMATICAS DE

DERECHOS EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL-Principios de articulación institucional y complementariedad respecto al pago por indemnización vía administrativa

CONCURRENCIA SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INDEMNIZACION A VICTIMAS EN PROCESOS PENALES SOBRE CRIMINALIDAD MASIVA Y SISTEMATICA-Rasgos que la caracterizan

De la reseña efectuada se pueden extraer 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.

Referencia: expediente D10943

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

Demandante: Luis Fernando Tamayo Niño.

Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, D.C., seis (6) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Fernando Tamayo Niño presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo de 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”. Considera el actor que la norma acusada vulnera los artículos 2º, 29, 93, 113, 229 y 250 de la Constitución Política, así como los artículos 2, 81, 25 y 631 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Acusa, así mismo, el quebranto de un aparte de la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Mediante Auto del 03 de septiembre de 2015, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda presentada en contra del artículo 10 (parcial) de la ley en mención, por considerar que la demanda no cumplía con los requisitos de claridad y certeza que exigen las acciones públicas de inconstitucionalidad, de acuerdo con el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corte sobre la materia.

El día 09 de septiembre de 2015, dentro del término previsto para la corrección de la demanda, el actor radicó en la Secretaría General de esta Corporación escrito de subsanación.

Mediante providencia del 25 de septiembre de 2015, el Despacho dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242 y 2785 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del mismo al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público.

Además, se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, a la Defensoría del Pueblo, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento para la Prosperidad Social y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, ICESI de Cali, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

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

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No 48.096 de 10 de junio de 2011, destacándose con subrayas el fragmento acusado:

“LEY 1448 DE 2011

(Junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio 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.

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”.

II. LA DEMANDA

El demandante sostiene que el inciso resaltado del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, contraviene los artículos 2º, 29, 93, 113, 229 y 2506 de la Constitución Política, los artículos 2, 81, 25 y 631 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el numeral 10 del capítulo VI y el numeral 17 del capítulo IX de la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas[1]. Para sustentar su acusación suministra los siguientes argumentos:

1. El legislador, en el precepto acusado, no deslindó la reparación judicial de la administrativa. La primera, sostiene, es el producto de una decisión del juez natural, que para el efecto es el Tribunal de Justicia y Paz, y es proferida en el marco de la justicia transicional, en tanto que la segunda está contenida en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y es administrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

Víctimas. En su criterio, el precepto acusado equipara la reparación judicial con la administrativa, “omitiendo que aunque son diferentes figuras no se excluyen sino que se complementan y articulan y de lo recibido por la segunda se descontará de la primera, por el principio de prohibición de doble reparación”.

2. Sostiene que “no tiene ninguna lógica jurídica o sentido que el Estado destine recursos del patrimonio público en un proceso largo y engorroso para reconocer la indemnización judicial a las víctimas del conflicto armado, para luego el mismo Estado desconocerla con los montos establecidos para la reparación administrativa”. Esto, según el actor, conduciría a que las víctimas deberían acudir directamente a la reparación administrativa, lo cual las privaría de convertirse en sujetos procesales en la actuación penal y de obtener una justa indemnización. El inciso acusado “al desconocer la indemnización judicial como institución jurídica autónoma a favor de las víctimas, quebrantó su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia”.

3. Afirma que “al pagar el Estado la reparación judicial con los montos de la reparación administrativa desconoce flagrantemente el principio de Juez Natural, renunciando así a esta función jurisdiccional en la prestación de este servicio público y desnaturalizando jurídicamente al Estado en detrimento de las víctimas, pues la Rama Ejecutiva a la que pertenece la UARIV absorbe tácitamente y de facto la Rama Judicial, quedando un Poder Público conformado solamente por la Rama Ejecutiva y Legislativa. Mediante el aparte de la disposición acusada no es el procedimiento para reformar la estructura del Estado”.

4. Expresa el demandante que la figura de la homologación de la indemnización por vía judicial con la administrativa estaba contenida en el artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, norma que regulaba el incidente de identificación de las afectaciones causadas a la víctima. Dado que esta norma fue declarada inexecutable por la Corte en la sentencia C-286 de 2014, conforme al razonamiento del autor, esta constituiría un soporte importante para su solicitud de inexecutable, a efecto de que los fallos de los tribunales de Justicia y Paz que imponen reparaciones judiciales, tengan fuerza vinculante real y efectiva, contra el Estado.

5. Aduce el actor que al declararse la inexecutable del inciso demandado, el Estado pagaría las indemnizaciones declaradas en los procesos penales sin ninguna limitante, salvo

que se haya pagado la indemnización administrativa, la cual se descontará de la penal. En su criterio, el aparte demandado del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, al permitir que se modifiquen los montos ordenados por el juez, reemplazándolos por los montos máximos de la reparación administrativa, “significa que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y debido proceso no serán efectivos para obtener la Reparación Judicial, y de contera se violan los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, que impide que la sentencia sea vinculante y con efectos coercitivos”.

III. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1 . Presidencia de la República

Interviene a través de apoderado para solicitar a esta Corporación que declare exequible el aparte demandado. De manera preliminar, a juicio de este interviniente, el actor en el escrito de corrección a la demanda “no enderezó adecuadamente el cargo de inconstitucionalidad, por lo que las falencias argumentativas del memorial inicial subsisten en el segundo”. Así, confunde los términos homologación y subsidiariedad, al considerar que la ley equipara la reparación judicial con la administrativa, no obstante, “leído el texto del artículo 10, lo que consagró el legislador –con claridad diáfana fue una aplicación subsidiaria de las mismas, relación muy distinta a la supuesta equiparación”.

Sostiene que cuando los bienes entregados por el victimario no alcanzan a cubrir la condena que le fue impuesta por el juez, resulta legítimo y acorde a los parámetros constitucionales de la justicia transicional, que el Estado concorra, no para liberar de responsabilidad patrimonial al verdadero responsable, sino de manera subsidiaria, en la reparación administrativa de las víctimas.

Así, subraya, la norma acusada establece un principio de subsidiariedad evidente en virtud del cual, a falta de recursos entregados por los victimarios, el Estado asume parte de la reparación a título de reparación administrativa. Si estos dos mecanismos se complementan, pues la insuficiencia del primero recibe apoyo del segundo, es porque no existe homologación entre ambos, sino articulación complementaria o subsidiaria.

Con apoyo en la jurisprudencia de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, así como en un concepto del Consejo de Estado, encuentra que la concurrencia subsidiaria del Estado en la reparación de las víctimas no es ilimitada, sino que se encuentra sometida a los topes legales, que propenden por garantizar un mínimo de reparación al universo de víctimas y en consideración a las limitantes fiscales insuperables, con independencia de la tasación del daño efectuada por el juez.

Pone de presente que el monto de la indemnización es tan sólo uno de los componentes de la reparación, pues el Estado también proporciona planes de restitución de tierras, medidas de satisfacción, reparación simbólica, construcción de memoria histórica, entre otras, que deben ser considerados.

Finalmente, señala que ante la insuficiencia de los bienes entregados por el condenado, el Estado continúa obligado a perseguir el pago de la indemnización judicial con cargo al patrimonio del victimario, independientemente de que se haya reconocido la reparación administrativa. En este orden, “la supuesta homologación o sustitución alegada por el actor no existe o es, simplemente, una confusión del demandante, resultado de mezclar la naturaleza jurídica del dinero que la víctima recibe de parte del Estado, a título de reparación, con la que debería recibir del condenado, a título de indemnización”.

1.2 . Ministerio de Justicia y del Derecho

Este Ministerio interviene a través del Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, para solicitar a la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo respecto de la norma demandada, por ineptitud sustantiva de la demanda, o en subsidio que se declare la exequibilidad de la misma.

En relación con su solicitud de inhibición, manifiesta que el actor estructura los cargos de inconstitucionalidad con base en razones que:(i) no son ciertas porque recaen sobre una proposición jurídica deducida por el actor, inexistente en la disposición acusada, a saber, que se homologa la reparación judicial con la reparación administrativa; (ii) y tampoco son pertinentes porque, en lo referente a que la administración usurpa al juez natural, se trata de una interpretación subjetiva del actor en relación con el alcance de la norma demandada.

Asegura que “el inciso demandado no establece límite o modificación alguna respecto de la indemnización judicial ordenada en contra del victimario. El mismo inciso establece que de todas maneras el victimario queda obligado a reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”. Por tanto, no puede inferirse de la norma censurada, que el Estado reemplace al victimario en la condena judicial de que fue objeto.

En este orden, considera que la disposición demandada de manera alguna confunde los planos de la acción de los jueces y de la administración, pues en nada se toca la potestad y autonomía de los jueces al momento de ordenar la reparación judicial en el marco del proceso penal.

Respecto a la solicitud de declaratoria de exequibilidad, destaca que la concurrencia subsidiaria del Estado se sustenta en el deber de reparar a las víctimas del conflicto armado en contextos de transición, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y no en la asunción de la obligación exclusiva del condenado, fundada en la declaratoria de su responsabilidad penal. En la medida que dicho deber se encuentra legítima y constitucionalmente cumplido por medio del diseño e implementación del programa administrativo de reparación, limitar la concurrencia subsidiaria a las condiciones de este programa es igualmente constitucional y legítimo.

Concluye que la indemnización subsidiaria hasta el monto de la indemnización administrativa no implica el desconocimiento del principio de juez natural, ni el ejecutivo reemplaza lo decidido en la instancia judicial, habida consideración que “precisamente por ser una indemnización que no se fundamenta en la responsabilidad judicial del Estado, es razonable que corresponda a una indemnización administrativa, la cual no tiene carácter de indemnización judicial, que sigue a salvo”.

1.3 . Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta entidad interviene a través de apoderada, para solicitar a la Corte, en primer término, un pronunciamiento inhibitorio, y en subsidio, declarar la constitucionalidad de la norma acusada. A continuación se reseñan los argumentos que contienen la postura de esta institución:

Respecto a la solicitud de inhibición, sostiene que el actor en el cargo formulado, no cumplió con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y certeza, exigidos para su admisibilidad. A su juicio, los argumentos de la demanda carecen de un hilo conductor que permita advertir con nitidez las razones que llevaron al accionante a las supuestas conclusiones de inconstitucionalidad que esgrime, basándose en apreciaciones puramente subjetivas.

Luego de comparar la demanda originaria y su corrección, aduce que “el actor sigue girando en torno al argumento de homologación de reparaciones, sin explicar con la nitidez exigida por la Corte, para que exista claridad en los cargos, qué le permite concluir que existe una sustitución o remplazo entre ellas, ni porqué una “limitante” de la responsabilidad subsidiaria del Estado es la génesis de tal teoría”. Asimismo, asegura que el demandante no menciona las razones concretas que lo llevan a concluir por qué la responsabilidad subsidiaria del Estado no debería tener ningún tope, ni por qué la imposición de un límite a la misma implica una vulneración de la Constitución.

Respecto de la petición subsidiaria, apoyándose en la jurisprudencia de las Cortes, Constitucional y Suprema de Justicia, como en conceptos del Consejo de Estado, sostiene que la reglamentación de la responsabilidad subsidiaria del Estado no vulnera el derecho a la reparación de las víctimas, pues es admisible que en ocasiones, para garantizar el derecho a la reparación, especialmente en materia económica, dentro del proceso penal se designen responsables subsidiarios, que no asumen el lugar ni la responsabilidad del condenado directo, sino que actúan cuando este no puede cumplir con sus obligaciones. No obstante, dado que el Estado es llamado de manera subsidiaria (en virtud del principio de solidaridad), no siendo el principal destinatario de las órdenes judiciales, resulta admisible diferenciar el modo en que este cumple con sus obligaciones en comparación con los responsables directos, pues se encuentran en situaciones jurídicas y fácticas distintas.

Finalmente, destaca que el aparte demandado no desconoce el derecho a la jurisdicción ni la garantía de efectividad y cumplimiento de las sentencias judiciales, cuya esencia es la condena directa contra el sujeto juzgado y hallado culpable, sino que el legislador dentro de sus facultades suministra unas reglas dentro de las cuales se debe dar cumplimiento a la responsabilidad subsidiaria del Estado, sin perder de vista que este no es el condenado principal ni el destinatario directo de la sentencia.

1.4 . Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Interviene, a través de apoderado, en favor de la exequibilidad del precepto acusado. Para sustentar esta postura sostiene de manera preliminar que existe una deficiencia en el planteamiento de los cargos, pues el actor fundamenta la demanda “en una interpretación vaga y equivocada de la norma acusada”, incumpliendo con los requisitos de claridad, certeza y pertinencia. Así, estima que aunque el actor intentó subsanar la demanda inicial, “aún existen incoherencias en cuanto al alcance que se le quiere otorgar, al sentido y orientación que se contrasta entre la indemnización judicial y la reparación de carácter administrativo”.

Destaca que el Congreso de la República, en ejercicio de su facultad de configuración legislativa, estableció la manera en que el Estado concurrirá subsidiariamente a indemnizar a las víctimas en el marco del proceso penal, sin que ello implique un desbordamiento de la Constitución.

De otra parte, estima que de la norma acusada no puede entenderse que la responsabilidad del victimario respecto de su víctima sea trasladada al Estado, sino que este entra a “apoyar de forma subsidiaria la reparación dentro de unos límites de índole residual”. A su juicio, la existencia de topes a la responsabilidad subsidiaria estatal, responde a que el Estado no puede sustituir al victimario en la asunción de dicha responsabilidad, pues este no es el causante directo de los agravios, como tampoco parte dentro del proceso penal.

Asimismo, recuerda que la concreción de los topes máximos en el ámbito de la reparación integral, es el medio que permite llegar de forma equitativa a la mayor cantidad de víctimas, haciendo viable la distribución de los recursos fiscales y permitiendo que no se desborde la capacidad de respuesta institucional.

Por último, aduce que la supuesta homologación a que refiere el actor, no desconoce el principio de juez natural, ya que en el marco de los procesos de justicia y paz no se debate la responsabilidad del Estado, lo cual se hace a través del medio de control de reparación directa. En consecuencia, “no existe la acusada “homologación” de la vía judicial con la administrativa para obtener el reconocimiento de los daños y perjuicios, pues ninguna medida pretende ni homologar, ni alterar las decisiones judiciales”.

1.5 . Ministerio del Interior

El Ministerio interviene mediante apoderado especial, solicitando a la Corte se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto, se declare la exequibilidad de la disposición demandada. A su juicio, en la corrección de la demanda, el actor se limitó a reiterar los argumentos inicialmente expuestos, imposibilitando identificar la censura y su justificación, en la medida que “el cargo de inconstitucionalidad no cuestiona un contenido legal verificable a partir de la interpretación clara del texto”, desconociendo así los requisitos de especificidad, claridad y certeza, propios de estas demandas.

Frente a los cargos propuestos, indica que en el marco del proceso de Justicia y Paz, la presunta responsabilidad del Estado no es objeto de debate, pues esta se estudia al interior del proceso de reparación directa ante el juez administrativo. En ese orden, “asumir que en la norma demandada, tal y como lo interpreta el demandante, existe “homologación de la vía judicial con la administrativa para obtener el reconocimiento de los daños y perjuicios” desconoce la interpretación objetiva y sistemática de nuestro ordenamiento jurídico”.

Indica que la reparación integral no se limita a la compensación pecuniaria de la misma, como erradamente lo entiende el actor, sino que de ella hacen parte las medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición, que deben ser tenidas en cuenta, dadas las limitaciones para la satisfacción de este derecho, así como el universo de víctimas, que en la actualidad asciende a 5.973.748.

Para el interviniente, la norma demandada busca ampliar la cobertura y brindar un mayor grado de satisfacción del derecho a la reparación integral a un número superior de víctimas, aunque no necesariamente con pretensiones económicas cuantiosas.

Por último, destaca que el principal responsable de la reparación a las víctimas ha sido el Gobierno Nacional, lo cual despeja toda duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada, y añade que el Estado ha asumido la condición de garante, y “participado en su carga subsidiaria en materia de reparación por vía administrativa como consecuencia de la ejecución de lo articulado en la ley 1448 de 2011”.

1.6. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Unidad para las Víctimas, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, interviene ante la Corte para solicitar que se declare inhibida para pronunciarse de fondo, por cuanto los cargos esgrimidos contra el aparte demandado del artículo 10 de la ley 1448 de 2011, carecen de los requisitos mínimos de claridad, especificidad y pertinencia, configurándose, así, la ineptitud sustantiva de la demanda.

En su criterio, el actor infiere de la norma elementos ajenos a la misma, tergiversando la naturaleza de la reparación, “cerrándola a una concepción errada de un pago solidario por parte del Estado como única vía de reparación para las víctimas del conflicto armado, argumento que no es de recibo, dado que la reparación integral, no solamente contempla medidas monetarias (...), para resarcir en algo el daño causado por el conflicto, sino que esta se construye con verdad, justicia y reparación integral (...) de la cual la medida de reparación económica es sólo uno de sus componentes”.

Refiere que la supuesta homologación de la vía judicial con la administrativa, aducida por el demandante, no se desprende de la norma, en la medida que en los procesos de Justicia y Paz no se debate la responsabilidad del Estado. Aclara que la participación de la Unidad para las Víctimas en el proceso penal, se circunscribe a solicitar la aclaración de las sentencias de justicia y paz, no con el propósito que se modifiquen o reforme, lo que no es posible en virtud del principio de inmutabilidad de las sentencias, “sino para que se aclaren los exhortos que están dirigidos a las entidades del SNARIV”, en virtud de la coordinación que la Unidad tiene a su cargo.

En punto al presunto desconocimiento del principio del juez natural, la Unidad manifiesta que en cumplimiento de sus funciones legales, es respetuosa de las decisiones judiciales, tales como las adoptadas en favor de las víctimas en los procesos penales de justicia y paz, acatando las medidas de reparación, específicamente en lo que tiene que ver con el pago de las indemnizaciones a que son condenados los postulados o, en el evento de que los bienes entregados por el victimario no sean suficientes, dar aplicación al artículo demandado.

En este orden, agrega que el aparte censurado “no permite a la Unidad para las Víctimas o al Fondo para la Reparación a las Víctimas, realizar pago por sumas superiores a las previstas en el artículo 132 del mismo estatuto, reglamentado por el artículo 149 del

Decreto 4800 de 2011 (equivalente al 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015), o en el artículo 49 del Decreto 3011 de 2013, lo cual no implica desconocer o modificar el monto de la indemnización ordenada judicialmente, ni eximir de responsabilidad a los postulados a la Ley de Justicia y Paz responsables”.

Destaca que el actor no tuvo en cuenta que las medidas adoptadas en el artículo demandado responden al contexto de justicia transicional, donde el legislador en virtud de su potestad de configuración legislativa, las estableció de manera excepcional, con límites en el tiempo, para una población beneficiaria definida y con un fin claramente determinado.

1.6 . Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Este Departamento Administrativo, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, interviene dentro de la presente acción pública, solicitando a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada, por cuanto existe una ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la norma censurada.

Estima que el demandante se limita a citar las normas de rango constitucional supuestamente infringidas por la disposición acusada, pero sin realizar un ejercicio de confrontación entre las mismas, “lo cual hace imposible determinar – o por lo menos inferir razonablemente las razones por las cuales el actor considera que se configura la vulneración constitucional. Esa evidente ausencia de desarrollo argumentativo para sustentar el cargo formulado implica que la demanda no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991”. Así, aduce que las razones esgrimidas por el actor, parten de la interpretación que hace de la aplicación de la norma censurada y de sus presuntos efectos negativos, pero nunca sobre cómo se desconoce la Constitución.

Defiende la norma demandada, al indicar que la Ley 1448 de 2011 debe entenderse como el esfuerzo histórico más significativo e incluyente en el tránsito hacia la paz, por lo que es admisible que el Congreso de la República, en el marco de su amplia facultad de configuración legislativa, definiera todos los aspectos relativos a la atención y reparación en el contexto de la justicia transicional, tal como los límites de la concurrencia subsidiaria del

Estado en la indemnización de las víctimas reconocidas dentro del proceso penal.

En el mismo sentido, aduce que dicha concurrencia subsidiaria del Estado no puede asimilarse a la responsabilidad patrimonial prevista el artículo 90 de la Carta, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de uno de sus agentes. Agrega que “aunque existe el deber abstracto del Estado de garantizar los derechos a la reparación de las víctimas, nada impide que la propia ley defina los límites en que deba darse la concurrencia”.

Considera admisible lo anterior, en la medida que en un contexto de escasez de recursos, es razonable prever que solo se indemnizará al afectado hasta el punto necesario para resarcir integralmente el daño en condiciones de igualdad con las demás víctimas, evitando generar expectativas de imposible cumplimiento.

1.8 . Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Esta entidad interviene a través de su Directora General, solicitando un pronunciamiento inhibitorio dada la ineptitud sustantiva de la demanda. Subsidiariamente solicita que el aparte censurado sea declarado exequible.

Respecto de la petición principal, argumenta que los cargos carecen de claridad, certeza, especificidad y suficiencia, pues el actor de manera confusa presenta juicios poco concretos y deshilvanados, haciendo afirmaciones abiertas y transcripciones de jurisprudencia, “sin concretar las razones que fundamentan su solicitud”. Asimismo, asevera que el actor no contrasta comprensiblemente los argumentos esgrimidos contra la norma acusada y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas. Del mismo modo, asegura que el demandante deriva del aparte censurado proposiciones inexistentes, pues de manera alguna se sustituye la reparación judicial por la administrativa (la cual es subsidiaria y residual), ni se impide que el juez penal determine los perjuicios a cargo del condenado, como “tampoco permite que los montos reconocidos a favor de la víctima sean modificados por la UARIV”.

En cuanto a la solicitud subsidiaria, aclara que la reparación administrativa se diferencia de la judicial, en la medida que “la primera encuentra fundamento en el deber de garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos que le corresponde al Estado y la segunda

emana de la declaración jurisdiccional de responsabilidad derivada de la comprobación de la incidencia causal del encausado en la producción del daño”. En esa medida, la reparación administrativa es de carácter subsidiario respecto de la responsabilidad que le asiste al condenado de resarcir todos los daños que hubiere causado a las víctimas, lo cual significa que la obligación del Estado sólo se activa en los casos en que la indemnización no logre ser cubierta con los bienes de los responsables.

De otra parte, asegura que el acceso a la administración de justicia en los términos de los artículos 29, 229 y 250.6 de la Constitución, no se desconoce en el aparte demandado, pues de manera alguna se impide que la víctima concurra al proceso penal para solicitar que se condene al victimario al pago de los perjuicios ocasionados, ni que el juez en su autonomía, mediante providencia inmodificable, tase los mismos y disponga las demás medidas para la reparación integral (incluidas las de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición). Asimismo, asevera que la norma censurada “tampoco conlleva a que el Gobierno Nacional cuente con la competencia para modificar las determinaciones jurisdiccionales que se adopten en ese sentido”. Pone de presente que aunque el Estado pague de manera subsidiaria lo establecido en la norma controvertida, la víctima conserva el derecho a perseguir los bienes del victimario, en el evento en que este obtenga los recursos suficientes para cubrir los perjuicios reconocidos por el juez penal.

Finalmente, refiriéndose al bloque de constitucionalidad, estima que por las razones anteriormente anotadas, el aparte censurado no contraviene la Convención Americana de Derechos Humanos. Precisa que “no existe ninguna obligación internacional que indique que el Estado colombiano debe equiparar la indemnización recibida por vía del programa administrativo de reparación, a aquella recibida por vía judicial. Por el contrario, distintas provisiones y pronunciamientos de organismos y autoridades internacionales, avalan la fijación de topes en el marco del primer escenario”. Agrega que la Resolución 60/147 de la ONU, a la que alude el actor, no hace parte del bloque de constitucionalidad, siendo solo pautas orientadoras para el Estado, a las cuales de todos modos se ajusta la norma censurada.

2. De organizaciones sociales

2.1 . Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas, en su escrito de intervención, solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el aparte de la disposición acusada.

Considera el interviniente, con apoyo en instrumentos internacionales, pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional, respecto del derecho a un recurso judicial efectivo, que la limitación de la condena en subsidiariedad al Estado hasta el monto reconocido por el programa de reparación administrativa, “desvirtúa la idoneidad del recurso judicial, pues tal limitación le resta capacidad para asegurar a la víctima que tras la finalización del proceso penal, donde se han ventilado las violaciones a los DDHH o infracciones al DIH sufridas, sea reparada de forma integral y proporcional al daño causado”.

Comparte los argumentos del actor cuando estima que la norma demandada confunde la reparación administrativa con la judicial, asegurando que en la realidad estas dos figuras son diferentes pero complementarias o convergentes y orientadas a garantizar el derecho a la reparación de las víctimas. Señala que es inadmisiblemente constitucionalmente equiparar estas formas de reparación, pues la judicial se distingue por: (i) tener efectos inter partes; (ii) estar basada en el criterio de reparación *restitutio in integrum*; (iii) tener un estándar probatorio más alto para acreditar el daño sufrido por la víctima; y (iv) está ligada a otras formas de justicia, como la retributiva.

Por su parte, la reparación administrativa: (i) tiene el propósito de atender situaciones masivas de violación de derechos humanos; (ii) es una política pública y por tanto los recursos son limitados; (iii) el estándar probatorio es menor ya que no se da en el contexto de un proceso judicial; y (iv) no se encuentra ligada a otras formas de justicia.

Refiriéndose al componente indemnizatorio de la reparación, aduce que por la vía judicial se responde al criterio de proporcionalidad en relación con la naturaleza y la gravedad del daño sufrido por la víctima, mientras que en el escenario administrativo la indemnización se determina por tarifas indemnizatorias previamente establecidas, que no consideran el daño específico ocasionado.

En su opinión, si el Estado desconoce su obligación internacional de dar cumplimiento a las reparaciones tal como se ordenan en una sentencia judicial, implica que el mecanismo judicial empleado por las víctimas está llamado a fracasar en el componente de reparación,

tornando ineficaz el recurso judicial. De esta manera, “el monto por el cual el Estado está en obligación de concurrir en el pago debe ser el dictaminado en la sentencia judicial, y no el que este decida discrecionalmente, como si se tratara de una ayuda o dádiva y no de la concurrencia de su responsabilidad para la garantía de la reparación integral de la que son acreedoras las víctimas”.

Por último, considera que la norma demandada viola el principio de proporcionalidad, pues no persigue un fin constitucionalmente legítimo, ya que es clara la obligación internacional del Estado de asegurar la vigencia de los derechos humanos, en especial el derecho de las víctimas a ser reparadas plena y efectivamente. Asimismo, aduce que las razones de naturaleza fiscal para la implementación de la norma son inadmisibles. Finalmente, considera que la medida es inadecuada, pues existían maneras menos lesivas para el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral, como lo era fortalecer la Unidad de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la Nación, que aseguraría la sostenibilidad del fondo de reparaciones.

3. De Instituciones Universitarias

3.1 . Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

La Facultad de Jurisprudencia de esta universidad interviene ante la Corte, solicitando se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declare la exequibilidad del aparte demandado.

En primer término, estima que la demanda carece de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, pues existe incoherencia en el “hilo argumental”, omitiendo presentar fundamentos normativos o jurisprudenciales que de forma adecuada enmarquen la acusación. Así, “la redacción utilizada por el accionante mezcla argumentos de orden jurídico, técnico y fáctico que no guardan un sentido de coherencia o concreción que permita discernir cuáles son los cargos que se formulan contra la norma demandada”. De igual manera, considera que el actor le atribuye a la norma censurada “efectos que no le corresponden en su contenido real”, en la medida que responde a su propia interpretación, la cual soporta en supuestos hipotéticos sobre las consecuencias jurídicas y fácticas de su aplicación práctica.

En el mismo sentido, la interviniente aduce que se estructura una ineptitud sustancial por falta de integración de la unidad normativa, toda vez que el actor no enjuició el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, al cual remite el aparte cuestionado del artículo 10. En sus palabras, “es necesario analizar de forma conjunta la norma que establece la indemnización administrativa en cabeza del Estado para las víctimas junto con aquellas que señala los parámetros básicos para establecer y reglamentar el trámite, procedimientos, montos y demás aspectos necesarios para darle efectividad a la medida de reparación y así entender su sentido normativo de forma integral”. No obstante, señala que si bien la Corte podría de oficio hacer la integración normativa, no puede avocar conocimiento sobre normas que no han sido demandadas expresa y adecuadamente por los ciudadanos.

En segundo lugar, profundiza en conceptos relacionados con el derecho de las víctimas a la reparación en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, que al contrastarlos con la demanda, le permiten asegurar que el actor yerra al considerar que la indemnización integral debe incluir una indemnización de carácter pecuniario, pues, en estricto sentido, “el Estado puede cumplir con su deber de reparar aplicando las modalidades de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición”. Así, la fijación de topes de indemnización económica, además de responder al principio de solidaridad y a criterios de sostenibilidad fiscal en la racionalización de recursos, es válida de acuerdo al DIDH, bajo la condición de que sean adecuados y justos para el caso que se intenta reparar.

3.2 . Universidad Libre

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, interviene en el presente proceso, con el fin de solicitar a esta corporación, declarar la exequibilidad de la norma censurada.

De manera preliminar, indica que el actor emplea un lenguaje confuso y carente de rigurosidad en la formulación de los cargos, limitándose a la transcripción de artículos y a la presentación de análisis subjetivos sobre las consecuencias prácticas en la aplicación de la norma.

En todo caso, pone de presente que la reparación de las víctimas vas más allá de la simple compensación económica, pues esta comprende la garantía de no repetición, la

rehabilitación física y mental y las medidas de satisfacción, “por lo que el Estado con los dineros que llegan a la Unidad de Reparación de Víctimas, más que repartirlos en cuantiosas indemnizaciones que de manera judicial se pudieran imponer, debe garantizarles que, teniendo o no recursos su victimario, se procederá a indemnizarlas, por lo que debe ajustarse a los topes de indemnización”. En esa medida, considera que el actor al suponer que las dos formas de indemnización se deben garantizar, supondría tratos desiguales, pues cuando el victimario cuente con recursos económicos suficientes, la víctima podría recibir la indemnización subsidiaria y la judicial, mientras que si el victimario carece de recursos, la víctima solo recibiría la condena subsidiaria por parte del Estado.

De otra parte, afirma que la norma demandada propende por que la víctima pueda beneficiarse de estándares mínimos de estabilidad, que le aseguren un mínimo vital en vivienda, educación y otros, en caso de que el condenado no cuente con los recursos para resarcir el daño, pero sin librarse de su obligación de indemnizar o reparar a la víctima conforme a lo decretado en el proceso.

Concluye manifestando que “el acceso a la indemnización administrativa por parte de la víctima debe entenderse dentro del marco de una transacción, en razón a que con la indemnización lo que se busca es evitar futuros litigios ante la jurisdicción”, previniendo así que se afecte el erario público o se desproteja a la víctima ante la falta de indemnización.

3.3 . Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué, solicita la exequibilidad de la norma demandada, con base en las siguientes razones.

Considera que la concurrencia subsidiaria del Estado en el proceso penal no significa que este “deba asumir la carga total de indemnizar por el daño sufrido, ya que en primera medida no es este el llamado a responder por las conductas delictivas de un individuo y menos de un grupo armado al margen de la ley”. Esto, aunado al hecho de que el Estado colombiano no se encuentra en condiciones económicas para hacerse cargo de condenas en donde su responsabilidad no se encuentra establecida. En su criterio, asumir lo contrario implicaría afectar la sostenibilidad fiscal y desproteger el progreso económico y social de todo un país.

Refiriéndose a la libertad de configuración legislativa, estima que el Congreso de la República no se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues de manera alguna se homologó la reparación judicial con la administrativa. Señala que cuando el Estado concurre de manera subsidiaria al pago de la indemnización judicial, acorde con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, no significa que la víctima ya no pueda acceder a la indemnización administrativa, pues son reparaciones autónomas e independientes.

En materia del derecho al acceso a la administración de justicia para las víctimas y el principio de juez natural, considera que estos no se desconocen, pues la misma Ley 1448 de 2011 (art. 45 y ss.), establece el procedimiento a surtir para hacer efectiva la indemnización a las víctimas por las vías administrativa y judicial, incluso con prioridad frente a las demás personas, no pudiendo el Estado impedir el acceso a la justicia o su realización. Igualmente, indica que el Estado al pagar la reparación judicial con topes de la reparación administrativa, no desconoce el principio del juez natural, sino que responde al deber de colaboración armónica entre las entidades estatales para el cumplimiento de los fines de la misma ley. Así, el Estado “no está absorbiendo las funciones de los jueces de la república, ya que son estos últimos los que gracias a sus facultades jurisdiccionales deciden el incidente de reparación”.

3.4 . Universidad Externado de Colombia

Esta Universidad, a través de su Departamento de Derecho Administrativo, interviene ante la Corte solicitando se declare la exequibilidad del apartado normativo cuestionado.

De manera inicial, el interviniente considera que el actor no cumple adecuadamente con su carga procesal de precisar el concepto de la violación. A su juicio, los cargos esgrimidos carecen de los requisitos de claridad y especificidad, en la medida que los argumentos no cuentan con un hilo conductor y no permiten establecer notoriamente cómo la norma demandada desconoce la Constitución. Agrega que los argumentos son “vagos, abstractos y globales”, sin relación concreta y directa con la norma demandada.

En todo caso, respecto de los cargos, señala que en el marco de la justicia transicional, el Estado se instituye en un sujeto que debe indemnizar subsidiariamente a las víctimas cuando del victimario no se logre dicho propósito. Estima que “es plenamente razonable y constitucional que el legislador haya considerado que esta obligación subsidiaria tenga un

límite toda vez que, en el evento regulado por la norma, el Estado no es el victimario, porque de serlo tendría la obligación constitucional (art. 901 de la Constitución Política) de asumir la indemnización a plenitud y, además, en estas circunstancias se debe garantizar la sostenibilidad del modelo de reparación instituido en la justicia transicional, el cual no se está viendo vulnerado por la disposición acusada”.

Precisa que lo sufragado por el Estado con base en la norma demandada, no implica que el condenado se releve de su obligación de pagar la totalidad de la indemnización o reparación señalada por el juez. Asimismo, indica que sería un despropósito considerar que el Estado deba asumir todas las condenas patrimoniales por daños causados que no le son imputables, pues presupuestalmente le sería imposible, haciendo nugatorio el derecho de las demás víctimas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, mediante concepto No. 6007 del 17 de noviembre de 2015, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Como fundamento de su solicitud expone los siguientes argumentos:

1. La norma censurada en su tenor literal no asimila la reparación judicial penal a la reparación administrativa ni ocasiona un “vaciamiento de contenido de la reparación integral a que tienen derecho las víctimas”, sino que emplea los montos establecidos para la reparación administrativa, en el evento en que dentro de un proceso penal le sea ordenado al Estado reparar subsidiariamente a las víctimas.
2. En la medida que la responsabilidad subsidiaria del Estado no resulta de una condena penal de alguno de sus agentes, “la norma censurada da una garantía adicional a las víctimas en los casos en los que su victimario (particular) o el grupo armado ilegal al que éste pertenecía no tienen bienes para cubrir la indemnización ordenada por el juez”. Así, encuentra razonable que el Estado indemnice a la víctima, no como primer responsable, sino de manera subsidiaria, “pero en todo caso sin relevar al victimario de su responsabilidad económica”.
3. Para la vista fiscal, el legislador no desbordó su libertad de configuración al establecer

unos montos límites a la responsabilidad subsidiaria del Estado en los casos a que refiere la norma acusada, “pues hacer esto equivale a limitar una garantía adicional más no un mínimo de reparación”. Asimismo, estima que la reparación judicial no se desnaturaliza, pues a través de ella no sólo se busca una reparación económica, sino otros tipos de reparación importantes, como el acceso a la verdad y la sanción efectiva de los responsables.

4. No obstante, considera que la referencia a los topes de la indemnización administrativa de la norma censurada podría permitir que se interprete que esa indemnización subsidiaria ordenada por el juez penal, se equipara con la reparación administrativa, lo cual limitaría la posibilidad de una reparación integral. En ese orden, estima que para evitar tal interpretación, el aparte demandado debe declararse exequible, “pero únicamente bajo el entendido de 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, en caso de que haya lugar a ésta última”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, por dirigirse contra un precepto contenido en una ley de la República, en este caso, de la Ley 1448 de 2011.

Asunto preliminar. La aptitud sustantiva de la demanda

2. Como cuestión previa a la identificación de los problemas jurídicos y la metodología de la presente decisión, la Sala debe determinar si la demanda presentada por el ciudadano Luis Fernando Tamayo Niño ofrece un cargo de constitucionalidad que cumpla con las condiciones fijadas por la Ley y la jurisprudencia de esta Corte. Esto es necesario debido a que distintos intervinientes[2] señalan que la demanda no cumple con estas condiciones mínimas, toda vez que se funda en una interpretación irrazonable del inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto atribuye a dicho precepto un alcance que no es

imputable a su contenido real.

En ese sentido, debe verificarse por parte de la Corte si la demanda está sustentada en una interpretación razonable y adecuada de la norma acusada y, en consecuencia, se está ante un cargo de inconstitucionalidad verificable. Debe sobre este particular tenerse en cuenta que el artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que se rechazarán las demandas cuando no cumplan con las condiciones formales para ello. Si bien, como regla general el examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, la norma en mención admite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia, debido a que no siempre resulta evidente en esa fase preliminar el incumplimiento de los requisitos mencionados, permitiendo a la Sala Plena abordar un análisis con mayor detenimiento y profundidad[3].

Con el fin de dilucidar esta cuestión preliminar, la Corte adoptará la siguiente metodología: En primer término, reiterará el precedente constitucional sobre la fundamentación y contenido de los requisitos argumentativos mínimos que debe satisfacer una demanda de constitucionalidad. Luego, examinará el alcance de la norma impugnada, y a partir de ello definirá si los requisitos mencionados son cumplidos en el caso objeto de examen.

Los presupuestos argumentativos de las demandas de inconstitucionalidad[4]

3. La jurisprudencia constitucional, en específico aquella sentada a partir de la sentencia C-1052 de 2001, ha fijado un precedente reiterado y estable acerca de las condiciones argumentativas mínimas que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Este precedente ha considerado que, debido a que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión de la democracia participativa y pluralista, se requiere de condiciones argumentativas mínimas que permitan la discusión entre diversas posturas y que, a su vez, informen a la Corte sobre el contenido y alcance del problema jurídico constitucional que se somete a su decisión. Se trata de un ejercicio de deliberación sujeto a que se esté ante un debate jurídico genuino, pues de lo contrario no podrá adoptarse una resolución de fondo por parte de la Sala.

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “[p]ara que pueda trabarse un debate de esta naturaleza, es preciso que la demanda reúna unos contenidos indispensables, los cuales son precisamente aquellos contemplados por la disposición a la

que antes se hizo referencia[5]. Esta exigencia no puede entenderse como una limitación desproporcionada al ejercicio del ius postulandi sino, por el contrario, como una carga de necesario cumplimiento para que el procedimiento de control llegue a buen término, pues de lo que se trata es que el demandante cumpla con unos deberes mínimos de comunicación y argumentación que ilustren a la Corte sobre la disposición acusada, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.”[6]

En este mismo sentido, la Corte ha enfatizado el vínculo entre los requisitos mínimos argumentativos y la participación democrática que precede a la acción pública de inconstitucionalidad. Sobre este particular, se ha considerado que la exigencia de tales requisitos no constituye una restricción al ciudadano de su derecho a “participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, ‘sino que por el contrario, hace eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. El objetivo de tales exigencias en la argumentación, no es otro que garantizar la autorrestricción judicial y un debate constitucional en el que el demandante y no el juez sea quien defina el ámbito del control constitucional.”[7]

4. La exigencia de dichos requisitos mínimos también opera, como se ha señalado, como un mecanismo de autorrestricción judicial. El control de constitucionalidad es, en el caso de la acción pública, de carácter rogado y, por ende, los cargos propuestos delimitan el ámbito de decisión de la Corte. Por lo tanto, esta Corporación está limitada para asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones nuevas. La Corte tiene vedado suplir la acción del demandante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, no contenidos en el libelo.

De la misma forma, la previsión de los requisitos argumentativos de la demanda de constitucionalidad está vinculada con la vigencia del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes. En la medida en que las leyes son productos de la actividad democrática deliberativa del Congreso, están amparadas por la presunción de compatibilidad con la Constitución. Esta presunción solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad

que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política. Esta condición exige, por ejemplo, que el cargo cuente con condiciones de certeza y especificidad.

Así, la Corte ha señalado que la certeza de los argumentos del cargo de inconstitucionalidad “no radica en la lectura de la disposición que se considere contradice la Constitución, sino en la precisión de los hechos que desconocen lo preceptuado por la norma parámetro, razón por la cual existe una carga de diligencia del accionante que quiere controvertir la validez de la ley, en el sentido de demostrar sin lugar a duda alguna la veracidad de los hechos que sustentan sus afirmaciones. Cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República –indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma.”[8]

Esta exigencia, “más que una carga injustificada al demandante, delimita el ámbito de acción de la Corte y, en consecuencia, evita que el control de constitucionalidad se torne en una intrusión injustificada en el ejercicio general de la competencia de producción legislativa, al menos en aquellos escenarios de escrutinio judicial distintos al control previo, automático y oficioso. El control de constitucionalidad reside en la tensión entre democracia y su índole contramayoritaria, lo que obliga a que tenga un carácter eminentemente restringido[9]. Esa limitación la otorga, entre otros elementos, la definición específica por parte del demandante de los cargos de constitucionalidad[10].

5. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la exigencia de estos requisitos no supone en modo alguno la adopción de una técnica específica, sino simplemente unos requerimientos argumentativos indispensables para que pueda evidenciarse una acusación jurídico constitucional objetiva y verificable. La jurisprudencia constitucional ha construido reglas suficientemente definidas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad.[11]

5.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y

su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

5.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

5.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”[12]

5.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”[13]. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; en la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante; en su aplicación a un problema particular y concreto; o en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

5.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” [14]

Atendiendo el anterior marco teórico procede la Sala a examinar si en el caso concreto, la demanda ciudadana cumple con estos mínimos presupuestos argumentativos.

Análisis de la aptitud sustantiva de la demanda, en el caso concreto

En consideración a que varios de los intervinientes sostienen que la censura que se dirige contra el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 parte de un entendimiento que no le es atribuible al precepto acusado, estima la Sala necesario detenerse, previamente, en la fijación del alcance de la norma.

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

5. 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, acusado en esta oportunidad, prevé como límite cuantitativo a la indemnización subsidiaria que debe pagar el Estado, el previsto en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa. Ello 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.

7. Conviene recordar que la jurisprudencia de esta Corte[15] 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.

“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 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.[16]

(...)

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”.[17] (Se destaca).

7.2. En cuanto a la reparación por vía administrativa ha precisado la jurisprudencia que:

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” [18].

8. Las condenas judiciales en subsidiariedad. El Estado está obligado a garantizar el derecho de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos[19] 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.

8.1. 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 administrativa[20].

8.2. 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 es “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” [21].

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 paz[22]. (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.”[23]

8.3. 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.

8.4. 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 vigente[24] 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.

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.

Una vez aclarado el alcance de la norma objeto del reproche de constitucionalidad, y puesto su contenido en relación con las figuras de la reparación por vía judicial y en sede administrativa, procede la Sala a evaluar si los reparos formulados por el ciudadano Luís Fernando Tamayo Niño, configuran verdaderos cargos de inconstitucionalidad que convoquen un pronunciamiento de mérito por parte de esta corporación en relación con la demanda bajo examen.

La demanda carece de aptitud sustantiva por incumplir con los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia.

9. La demanda ciudadana se sustenta en los siguientes argumentos. Sosostiene el demandante que la norma acusada:

(i) No deslindó la reparación judicial de la administrativa, al punto que “homologó o sustituyó” la primera por la segunda. De este modo, el aparte demandado permite que se modifiquen los montos ordenados por el juez, reemplazándolos por los previstos para la reparación administrativa[25].

(ii) Desconoció la indemnización judicial como institución jurídica autónoma, quebrantando así el derecho fundamental de las víctimas al acceso a la administración de justicia, a un recurso judicial efectivo, a la cosa juzgada y a la seguridad jurídica[26].

(iii) Al autorizar el pago de la reparación judicial con los montos de la administrativa, se desconoce el principio de juez natural, se renuncia a la función jurisdiccional y se desnaturaliza la estructura del Estado en detrimento de las víctimas, pues la rama ejecutiva a la que pertenece a la UARIV absorbe a la rama judicial “quedando el poder público conformado solamente por la rama ejecutiva y la legislativa”[27].

(iv) La “homologación” de la vía judicial con la administrativa para obtener reparación integral estaba también prevista en el artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (C-286/14), por ende, y bajo esas mismas consideraciones, la norma acusada debe ser declarada inconstitucional, toda vez que autoriza a la autoridad administrativa ir en contra de la orden judicial de pago[28].

10. La demanda sustentada en los argumentos previamente reseñados carece de la certeza requerida, toda vez que al precepto acusado no le es atribuible el sentido del cual parte el actor. En efecto, no contempla el precepto una equiparación, ni una sustitución de la reparación judicial por la administrativa. Tal como quedó establecido al fijar el alcance de la norma, lo que esta configura es una forma de indemnización (subsidiaria por parte del Estado) que coexiste con la reparación por vía judicial, y con aquella que se surte en sede administrativa, cuando concurren los presupuestos para ello. No obstante, conforme al diseño de esta figura, también regida por el principio de complementariedad y articulación institucional, del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, se descontarán los dineros pagados por el Estado a título de indemnización por causa de las condenas judiciales en subsidiariedad.[29]

11. La demanda no recae así sobre una proposición jurídica real y existente contenida en el precepto acusado, sino sobre una deducida por el demandante. La norma acusada, lejos de sustituir o equiparar la reparación por vía judicial y administrativa, regula una figura compensatoria (indemnización) que tiene fuente propia y rasgos específicos. La compensación económica como indemnización subsidiaria del Estado en los eventos previstos en la norma, mantiene incólume la condena civil proferida por el juez penal en contra de los victimarios y no excluye la posibilidad de que la víctima persista en la persecución de bienes de aquellos o del grupo armado al que pertenecieron, a fin de hacer efectiva la dimensión indemnizatoria de la reparación judicial. Y no puede existir tal equiparación o sustitución, toda vez que se trata de obligaciones con causas y destinatarios distintos: la obligación impuesta mediante sentencia judicial a los perpetradores se deriva del hecho punible que les ha sido imputado; y de otra parte la obligación del Estado de concurrir subsidiariamente a indemnizar dada la insolvencia o falta de recursos de aquellos, cuya fuente es su deber general de garantía de los derechos humanos.

12. Tampoco se deriva de la norma una incompatibilidad absoluta entre la compensación económica subsidiaria que provee el Estado en los casos en ella previstos y la reparación administrativa, que como lo destacan varios de los intervinientes tiene un espectro mayor en cuanto incluye programas estatales de diferente índole orientados a satisfacer otras dimensiones de la reparación (rehabilitación, restitución, medidas de satisfacción y no repetición, entre otras). Lo que sí se deriva del reglamento al que remite el precepto acusado es que del monto a pagar por concepto de indemnización por vía administrativa, se

descontarán los dineros pagados por el Estado a título de indemnización por causa de las condenas judiciales en subsidiariedad a que se refiere la norma, aspecto que no es objeto de impugnación por el demandante.

Sin embargo, de ello no se puede inferir la sustitución u homologación que acusa el actor de la vía judicial por la administrativa, por cuanto la vía judicial contra los victimarios, que ya fue agotada en cuanto existe condena, mantiene su curso en la fase de ejecución, y la vía administrativa no fue excluida en abstracto por la norma enjuiciada. Se prevé sí una medida de articulación institucional y complementariedad en virtud de la cual, en el evento de que se acuda a la reparación administrativa, los montos pagados por concepto de compensación económica subsidiaria en los procesos penales, se descontarán del componente indemnizatorio de aquella. Este aspecto, como se indicó, forma parte del alcance de la norma, establecido para evaluar el requisito de certeza de los cargos, sin que recaiga sobre él un juicio sobre su compatibilidad o no con la Constitución.

13. El reproche del demandante carece así mismo de especificidad por cuanto no plantea una oposición objetiva entre el contenido de la norma demandada y la Constitución. Además, algunos de los argumentos en los que sustenta su censura no se derivan directa y concretamente de la disposición que acusa. Así ocurre, por ejemplo con la afirmación en el sentido que la norma impugnada desconoce la indemnización judicial como institución jurídica autónoma y quebranta el derecho fundamental de las víctimas al acceso a la administración de justicia, a un recurso judicial efectivo, a la cosa juzgada y a la seguridad jurídica. Esta afirmación se muestra totalmente desconectada de la norma acusada, la cual presupone, justamente, la existencia de procesos judiciales de naturaleza penal en los que las víctimas de violencia masiva y sistemática pueden obtener una sentencia judicial que les brinde verdad, justicia y reparación integral.

La norma prevé la existencia de una condena judicial en contra de los victimarios y la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado, cuando aquellos no muestren capacidad de pago para satisfacer el aspecto indemnizatorio de la reparación judicial. Contrario a lo que afirma el demandante, la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado en la compensación económica, no afecta el título judicial que mediante sentencia han obtenido las víctimas y deja incólume la obligación del victimario de reconocer la totalidad de la obligación pecuniaria en ella contenida, así como el deber de las autoridades judiciales de proseguir

con la persecución de bienes que garanticen el pago total de la indemnización, y se efectivicen los demás componentes de la reparación.

14. La afirmación del demandante en el sentido que al autorizar el pago de la “reparación judicial” con los montos de la administrativa, la norma desconoce el principio de juez natural, se renuncia a la función jurisdiccional y se desnaturaliza la estructura del Estado en detrimento de las víctimas, carece así mismo tanto de certeza como de especificidad y pertinencia.

14.1. De certeza porque el contenido normativo acusado regula la concurrencia subsidiaria del Estado en lo que concierne al componente indemnizatorio de la reparación, sin que afecte otras facetas de la reparación tanto judicial como administrativa. El hecho de que el legislador utilice como parámetro cuantitativo para la compensación económica concurrente y subsidiaria a cargo del Estado en los procesos judiciales a los que alude la norma, los topes establecidos para el componente indemnizatorio de la reparación administrativa, no implica una subsunción de esta en aquella, comoquiera que la reparación administrativa tiene un espectro mayor en cuanto incluye otros programas orientados a satisfacer dimensiones de la reparación no previstas en la norma bajo examen.

14.2. Dicho planteamiento carece así mismo de especificidad, comoquiera que el demandante no logra demostrar una oposición objetiva entre la norma que contempla la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado en materia indemnizatoria en los procesos penales ante la insolvencia del directo obligado, con principios como el de juez natural, el carácter permanente de la función judicial y la separación de poderes. Estos reparos del actor no se encuentran en una relación directa y concreta con el contenido del precepto acusado, el cual parte de la existencia de un proceso judicial y de una sentencia condenatoria respecto de la cual se enfatiza su obligatoriedad, no obstante la concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización.

14.3. La falta de pertinencia se pone de presente en el hecho de que el ciudadano no expone el contenido de un precepto superior para oponerlo y enfrentarlo al enunciado normativo acusado. A pesar de que menciona principios como el juez natural y la separación de poderes, para sustentar su vulneración expone consideraciones que entrañan puntos de vista muy personales del actor imposibles de insertar en algún sentido razonable

de la norma como es el de considerar que esta incorpora una reforma a la estructura misma del Estado “pues la Rama Ejecutiva a la que pertenece al UARIV absorbe la rama judicial, quedando un Poder Público conformado solamente por la Rama Ejecutiva y Legislativa”.

15. Finalmente, la falta de certeza y pertinencia de las razones en que se funda la censura se pone de manifiesto también en el argumento que pretende trasplantar a este proceso las razones por las cuales la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 23 de la ley 1592 de 2012[30] que creaba el incidente de identificación de afectaciones causadas a la víctima en el proceso de justicia y paz, para sustituir el incidente de reparación integral regulado en la Ley 975 de 2005.

En opinión del actor el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, ahora demandado, presenta un contenido normativo similar al previsto en el mencionado artículo 23. Este planteamiento carece de certeza toda vez que el contenido normativo objeto de impugnación en este proceso es muy diverso al escrutado en aquella oportunidad. Mientras que ahora se impugna la norma que prevé la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado en los procesos penales en los que han sido condenados los victimarios, ante la insolvencia e incapacidad de pago del directo obligado, figura que deja incólume la sentencia judicial condenatoria proferida contra los perpetradores y abierta la posibilidad de que los jueces continúen con su ejecución con miras a satisfacer la reparación integral por la vía judicial; en aquella oportunidad se examinó la norma que sustituía el incidente de “reparación judicial” por el de “identificación de afectaciones causadas a la víctima”, y entre otras medidas se disponía la remisión del expediente judicial a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y sustraía a los jueces de la posibilidad de continuar tramitando el incidente de reparación integral[31].

Como se puede advertir, se trata de regulaciones totalmente distintas lo que despoja de certeza el planteamiento del actor, y conduce a que su argumento consistente en que las mismas razones que llevaron a la inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, deben ser aplicadas en este proceso, en virtud de la identidad entre el contenido normativo allí examinado y el ahora demandado, resulte claramente impertinente.

16. El Procurador General de la Nación, de manera casi insular, y sin hacer referencia alguna a la aptitud sustantiva de la demanda, estima que la norma es exequible dado que el límite cuantitativo impuesto a la indemnización subsidiaria a cargo del Estado, en los eventos a que se refiere la disposición, se imponen respecto de una garantía adicional para la víctima y no en relación un mínimo de reparación. Estima, así mismo, que la norma no comporta una desnaturalización de la reparación judicial, comoquiera que esta no solo persigue una compensación económica, sino también acceso a la verdad y sanción efectiva a los responsables, dimensiones garantizadas por la norma acusada. A pesar de ello, solicita un pronunciamiento de exequibilidad condicionado “bajo el entendido que la compensación económica que el Estado entregue subsidiariamente a una víctima, habiéndolo ordenado así previamente el juez penal, es independiente y no puede descontarse de la reparación administrativa, en caso de que haya lugar a esta última”.

17. Con fundamento en las anteriores consideraciones la Sala Plena se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia, dado que los argumentos en que se sustentan los cargos formulados por el actor carecen certeza, suficiencia y pertinencia. En efecto, el punto de partida del actor es la supuesta homologación o sustitución de la reparación judicial por la administrativa, enunciado que como se demostró no le es adjudicable al contenido del precepto acusado cuyo cometido es el de regular la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado en el pago de las condenas proferidas judicialmente en proceso de justicia transicional, sin perjuicio de la obligación que pervive en cabeza del victimario de satisfacer la totalidad de la reparación declarada judicialmente. Esa falta de certeza en la base del planteamiento del actor condujo así mismo a la falta de especificidad y pertinencia de las razones que dan sustento a su exposición, comoquiera que no logró establecer una relación de oposición objetiva y verificable entre las normas constitucionales que invoca y el contenido normativo acusado, reconduciendo su argumentación a un plano subjetivo en el que asigna a la normas alcance y consecuencias que no se inscriben genuinamente en su contenido.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de mérito sobre la demanda contra el inciso segundo 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, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Esta resolución, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, establece los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.

[2]La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, La Unidad Administrativa para la Reparación de la Víctimas, el Departamento de la Prosperidad Social, la Universidad del Rosario, la Universidad Libre y la Universidad Externado de Colombia.

[3] En la sentencia C874 de 2002, reiterada en la sentencia C-612 de 2015, la Corte consideró que: “[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”.

[4] La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada en la sentencia C-612 de 2015.

[5] Artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

[6] Corte Constitucional, sentencia C-421 de 2005.

[7] Corte Constitucional, sentencia C-914 de 2010.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-076 de 2012.

[9] La discusión sobre la tensión entre la democracia, el ejercicio de la actividad de producción normativa del Congreso y el control de constitucionalidad es clásica en la teoría constitucional. Para una de sus revisiones más autorizadas, Vid. Alexander Bickel (1986) *The Least Dangerous Branch*. Yale University Press. Second Edition. A su vez, para una discusión en el ámbito latinoamericano Vid. Roberto Gargarella (1997) *La dificultad de defender el control de constitucionalidad de las leyes*. Revista Isonomía No. 6.

[10] Corte Constitucional, sentencia C-612 de 2015.

[11] La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01.

[12]Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Fundamento jurídico 3.4.2.

[13]Ibídem.

[14]Ibídem.

[15] Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013, reiterada en sentencias C-912 de 2013 y C-286 de 2014.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013. Fundamento Jurídico 23.

[17] Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014. Fundamento Jurídico 7.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014.

[19] Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.5), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 10), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 14.1), el Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 75), el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de víctimas de conflictos armados internacionales (art. 91) y la Convención de la Haya relativa a leyes y costumbres de la guerra terrestre (art. 3).

[20] 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.”

[21] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006. Fundamento jurídico 66.2.4.1.11.

[22] Ibídem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.12.

[23] Ibídem. Ibídem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.13.

[25] Fol. 3 de la demanda, fundamento 1º:

[26] Fol. 4 de la demanda, fundamento 3º (corresponde al 4º).

[27] Fol. 4 de la demanda, fundamento 3º.

[28] Fol. 4 de la demanda, fundamento 4º.

[29] Artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y 2.2.7.3.4. del Decreto 1084 de 2015.

[30] ARTÍCULO 23. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 23. Incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas. En la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación total o parcial de los cargos formulados, se dará inicio de oficio al incidente para la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas con la conducta criminal, dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación. Este incidente no podrá extenderse por más de veinte (20) días hábiles.//La audiencia del incidente se iniciará con la intervención de la víctima o de su representante legal o abogado de oficio, para que exponga las afectaciones causadas con la conducta criminal. Bastará con la prueba sumaria para fundamentar las afectaciones alegadas y se trasladará la carga de la prueba al postulado, si este estuviere en desacuerdo.//La Sala examinará la versión de la víctima y la rechazará si quien la promueve no es víctima, decisión que podrá ser objeto de impugnación en los términos de esta ley.//Admitida la versión de la víctima, la Sala la pondrá en conocimiento del postulado imputado que ha aceptado los cargos. Si el postulado estuviere de acuerdo, el contenido de la versión de la víctima se incorporará a la decisión que falla el incidente, junto con la identificación de las afectaciones causadas a la víctima, las cuales en ningún caso serán tasadas. En caso contrario, dispondrá la práctica de la prueba ofrecida por el postulado imputado, si la hubiere, oirá el fundamento de las respectivas versiones y en el mismo acto fallará el incidente.//La Sala incorporará en el fallo lo dicho por las víctimas en la audiencia con el fin de contribuir al esclarecimiento del patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, así como de los contextos, las causas y los motivos del mismo, y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar.” (...).

[31] En la sentencia C-286 de 2014, siguiendo el precedente consignado en la sentencia C-180 de 2014, se declaró la inexequibilidad de las normas de la Ley 1592 de 2012, que sustituyeron el incidente de reparación integral previsto en la Ley 975 de 2005, por el de identificación de afectaciones causadas a la víctima. Consideró la Corte que: “(...) las normas demandadas de la Ley 1592 de 2012, al sustituir o reemplazar el incidente de reparación integral por la vía penal de justicia transicional consagrada en la Ley 975 de

2005 por el incidente de identificación de afectaciones regulado por la Ley 1592 de 2012, que se homologa con los mecanismos de reparación integral por la vía administrativa, excedió los límites de competencia impuestos al legislador para regular los regímenes de justicia transicional por parte de los derechos fundamentales de las víctimas, en este caso a los derechos a un recurso judicial efectivo, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso para obtener la reparación judicial integral, de conformidad con los artículos 250, 229 y 29 CP, así como los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del bloque de constitucionalidad”.

[32] Artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 y el 2.2.7.3.4. del Decreto 1048 de 2015.