

Sentencia C-609/12

LIMITE DE HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EXCLUSIVAMENTE EN MATERIA DE TUTELA Y ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Justificación

El establecimiento de límites a los honorarios de los abogados que apoderen víctimas del conflicto armado interno en procesos de tutela y en procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, sí constituye una medida necesaria para evitar los abusos a que han estado sometidas este tipo de víctimas por parte de los abogados, por cuanto ninguna otra medida podría sustituir el efecto que esta tendría en prevenir este tipo de actos atentatorios contra los derechos de esa población manifiestamente débil. Cualquier otra medida, además de ser posterior al abuso, traería el riesgo de que la víctima no conociera el límite impuesto a los profesionales de la abogacía ni el derecho que pueden exigir respecto de estos.

LIMITE DE HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EXCLUSIVAMENTE EN MATERIA DE TUTELA Y ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo de falta de unidad de materia, porque no guarda relación con el tema de responsabilidad estatal

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Gastos de la víctima en relación con los procesos judiciales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Derechos

DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN CONFLICTO ARMADO-Rango constitucional/VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Desarrollo normativo/LEGISLACION COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Propósitos

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Definición

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Prerrogativas relacionadas con la administración de justicia

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Representan uno de los sectores más frágiles dentro de una sociedad/VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Sujetos de especial protección constitucional

Las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

INTERNO-Equiparación

Acorde con la equiparación realizada por el Tribunal Constitucional de las víctimas del conflicto armado interno en relación con las víctimas de desplazamiento forzado interno; se puede afirmar que los derechos que integran el mínimo prestacional que debe ser satisfecho por el Estado es el siguiente: 1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10. 2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11. 3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares. 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno. (...) 5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P. 6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22. 7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). (...) El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona. (...) 8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento -obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18. (...) [El] deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus

habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados. (...) 9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse. Ahora bien, respecto de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en relación con la administración de justicia, se puede aseverar que los estándares internacionales respecto de ellas han sido incorporados al orden jurídico colombiano a través del art. 93 constitucional y por ende son marco de referencia obligatorio. Dentro de dichos derechos encontramos (i) el deber de garantizar recursos accesibles y efectivos para reivindicar sus derechos, (ii) asegurar el acceso a la justicia; (iii) investigar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (iv) cooperar en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derecho humanos.

DERECHOS Y DEBERES DE LOS ABOGADOS EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Contenido

PROFESION DE ABOGADO-Funciones

PROFESION DE ABOGADO-Función social/PRACTICA DEL DERECHO-Escenarios en que se desarrolla

El Estado Social de Derecho - como principio constitucional- corresponde a una declaración política y filosófica sobre la naturaleza y manera de comportarse la estructura estatal. En este orden de ideas, dicho parámetro produce connotaciones mayores en el ejercicio de cualquier profesión, pero más aún en el desarrollo de la abogacía por la función social que cumple. Ciertamente, se ha entendido que la práctica del derecho se desarrolla como mínimo en los siguientes escenarios: (i) por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría a particulares, y (ii) al interior del proceso, en la representación legal de las

personas naturales o jurídicas que acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias. Precisamente en dichos espacios es donde el abogado debe ejecutar su actividad profesional con base en los nuevos postulados que impone el Estado Social de Derecho. Por consiguiente, dicha actividad profesional debe propender por la defensa de la dignidad humana, el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales, la protección de un orden justo, servir a la comunidad, garantizar los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución; entre otros muchos fines, todo esto dentro del marco normativo que dicha profesión tiene como elemento de trabajo y con el propósito de lograr una convivencia pacífica al interior de la sociedad.

PROFESION DE ABOGADO-Ejercicio como instrumento primordial en la realización de los postulados del Estado Social de Derecho

Con base en el papel esencial que juega el ejercicio de la abogacía en la búsqueda de los fines del Estado, la Corte Constitucional ha considerado como justificada una adecuada regulación a la profesión de abogado. El Constituyente de 1991 otorgó al legislador la potestad de establecer medidas concretas respecto de la actividad profesional que se desarrolle, como la abogacía. Dicha prerrogativa es conocida jurisprudencialmente como el margen de configuración del legislador. Así entonces, es competencia del Congreso determinar los parámetros específicos para el ejercicio de cualquier profesión u oficio, en este caso de la abogacía, lo que trae consigo el establecimiento de ciertos límites los cuales “encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”.

EJERCICIO DE LA PROFESION DE ABOGADO-Reglas

PROFESION DE ABOGADO-Ejercicio a través de diferentes escenarios

HONORARIOS DE ABOGADO-Contenido/HONORARIOS DE ABOGADO-Criterios a tener en cuenta según el Consejo Superior de la Judicatura

HONORARIOS DE ABOGADO-Jurisprudencia constitucional

Esta Corporación especificó en relación con el tema que “Cabe recordar que las tarifas fijadas por los colegios de abogados son fuente auxiliar de derecho, en cuanto a la fijación de honorarios se refiere. Por otra parte, vale la pena resaltar que, a falta de una legislación particular en punto de tarifas profesionales, por regla general el límite máximo de lo que resulta admisible cobrar por la prestación de los servicios profesionales por parte de los litigantes, no puede ser otro que las tablas arriba mencionadas, máxime si, siguiendo la doctrina del Consejo Superior de la Judicatura, ellas son elaboradas de conformidad con la costumbre práctica de los abogados”. En este orden de ideas, y acorde por lo expresado por esta Corte, existe la posibilidad de que el legislador dicte alguna norma particular en punto de tarifas profesionales, que subsane los vacíos existentes en la materia.

DERECHO DE IGUALDAD-Deviene del concepto de dignidad humana/DERECHO DE IGUALDAD-Aplicación del test/DERECHO CONSTITUCIONAL A LA IGUALDAD-Apareja un trato igual relacionado con supuestos fácticos equivalentes, siempre que no existan fundamentos

suficientes para darles una aplicación diferente

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterio de comparación o tertium comparationis

Considera esta Corporación que el supuesto planteado en la demanda respecto de la posible vulneración del derecho de las víctimas trae consigo aplicar un test de igualdad estricto, por cuanto en amplia jurisprudencia constitucional (supra 7 y ss) estas han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional. En este orden de ideas, en principio, se requiere de este tipo de test por cuanto se estaría en presencia de un criterio que genera sospecha al juez constitucional, por estar en juego los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Ciertamente, el demandante plantea que al limitarse los honorarios a los abogados de las víctimas del conflicto armado interno (en materia de tutela y en acciones contencioso administrativas) se está produciendo un menoscabo a este tipo de víctimas por cuanto limita de manera grave su acceso a la administración de justicia. Aunque lo afirmado en la demanda no es un parámetro de obligatorio seguimiento, si genera sospecha al juez constitucional respecto de los derechos de las víctimas ya indicadas. En consecuencia, corresponde al juez constitucional verificar si en efecto la vulneración planteada en la demanda se está o no presentando.

TEST ERICTO DE IGUALDAD-Aplicación

En aplicación del test estricto de igualdad, debe el juez constitucional determinar si la norma acusada realmente otorga un trato diferente a las personas colocadas en situación similar, si ello en realidad ocurre se debe analizar "(i) si la medida es o no "adecuada ", esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no "necesario" o "indispensable ", para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. ; (iii) finalmente el juez realiza un análisis de "proporcionalidad en estricto sentido" para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial". Debe igualmente la Corte "cerciorarse de que el fin perseguido por el legislador sea legítimo, importante e imperioso; el medio adecuado, efectivamente conducente y necesario, y la relación medio-fin adecuada, efectivamente conducente y no susceptible de ser remplazada por otro medio alternativo o menos lesivo.

TOPES DE HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Trato diferenciado del restante universo de profesionales del derecho responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad

TOPES DE HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas alternativas propuestas no suplen la necesidad de la medida legislativa para evitar el abuso de los abogados/TOPE DE HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Límites de honorarios de base y no en la cuota litis/SANCION DISCIPLINARIA DE ABOGADOS QUE REPRESENTAN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-No suple la necesidad del tope de honorarios para evitar los abusos/FORTALECIMIENTO DE AMPARO DE POBREZA Y REGULARIZACION DE PARAMETROS EN LOS HONORARIOS DE ABOGADOS-Son medidas que pueden ir

complementadas pero no suplantando la necesidad del tope de honorarios para evitar abusos

Referencia: D- 8928

Tema: límite a monto de honorarios a cobrar sobre las víctimas del conflicto armado interno cuando interpongan acción de tutela o acudan a la justicia contenciosa administrativa para una reparación o indemnización por el daño sufrido.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011.

Demandante: Julio Enrique Soler y otro.

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D. C., Primero (1°) de Agosto de dos mil doce (2012).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Enrique Soler y otro, presentó demanda contra el parágrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2012, por vulnerar supuestamente los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 26, 29, 58, 83, 84, 86, 90, 93, 229 y 333 de la Constitución Política, sin embargo la Sala hará el examen respecto de los artículos 13 y 158 de la Carta.

Mediante auto de dos (2) de febrero de 2012, la demanda presentada fue admitida por el Despacho.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inexecutable, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011, y se subraya el aparte acusado:

“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.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 44. GASTOS DE LA VÍCTIMA EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS JUDICIALES. Las víctimas respecto de las cuales se compruebe de manera sumaria y expedita la falta de disponibilidad de recursos para cubrir los gastos en la actuación judicial, serán objeto de medidas tendientes a facilitar el acceso legítimo al proceso penal.

De manera preferente y en atención a los recursos monetarios y no monetarios disponibles, podrán ser objeto de medidas tales como el acceso a audiencias a través de teleconferencias o cualquier otro medio tecnológico que permita adelantar las respectivas etapas procesales.

PARÁGRAFO 1o. Cuando las víctimas voluntariamente decidan interponer recursos de tutela o acudir a la justicia contencioso administrativa, para obtener una reparación o indemnización por el daño sufrido, los apoderados o abogados que las representen en el proceso no podrán, en ningún caso, recibir, pactar o acordar honorarios que superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en el caso de las acciones de tutela, o de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en el caso de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, incluyendo la suma que sea acordada como cuota de éxito, cuota litis, o porcentaje del monto decretado a favor de la víctima por la autoridad judicial. Lo anterior tendrá aplicación independientemente de que se trate de uno o varios apoderados e independientemente de que un proceso reúna a varias víctimas.

PARÁGRAFO 2o. Lo previsto en este artículo será reglamentado por el Gobierno Nacional, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley”

(...)

III. DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD.

El demandante señala dos grandes campos de argumentación que fundamentan la solicitud de inexequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, hace referencia a la violación del principio de igualdad y en segundo lugar, a la violación del principio de unidad de materia.

Violación del principio de igualdad.

Antes de la expedición de la ley 1448 todos los abogados estaban regidos por las mismas normas. La ley introdujo cambios en relación con los abogados que tramitan procesos contencioso administrativos o de tutela, en nombre de víctimas del conflicto armado interno, cuya acción está dirigida contra el Estado, que los deja en extrema desventaja en relación con los restantes abogados, no sólo de los abogados en general, sino incluso de aquellos que adelantan acciones por este mismo tipo de hechos cuando el autor sea un actor armado diferente a un agente estatal.

La regla que se aplica a todos los abogados es que el monto de los honorarios se determina

como consecuencia del libre acuerdo de las partes. Como referente para la fijación de esos honorarios se cuenta con las definiciones de los colegios de abogados que a su vez incluyen dos aspectos: a). unos razonables aplicables a cualquier tipo de honorarios; y b). unas tarifas con cuantías diferenciadas según el tipo de casos y criterios sistematizados por el Consejo Superior de la Judicatura. El fenómeno de honorarios llamado “cuota litis” se presenta en todos los tipos de procesos y está supeditado a que el fallo sea estimatorio y además a que mientras el proceso se surte el apoderado no cubre costos sino que estos son asumidos por el profesional contratado.

El ordenamiento jurídico establece reglas y parámetros para la fijación de honorarios y un régimen disciplinario a accionar en caso de que tales reglas fueran violentadas. En este sentido se hace referencia general a que los honorarios se consideran adecuadamente ajustados cuando se atiende un “criterio equitativo, justificado y proporcional en relación al servicio prestado de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”. Así las cosas, indica, en contraste con lo que venía pasando en materia de honorarios, la norma acusada establece un techo al monto de estos, de abogados en dos tipos de procesos: en acciones de tutela y en procesos contenciosos administrativos promovida por la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Dicha diferenciación no tiene en cuenta varias eventualidades: (i) que se represente a una sola persona; (ii) que se represente a varias personas; (iii) el avance del proceso; (iv) la asunción de eventualidades por parte del apoderado; (v) que el apoderado tenga o no experiencia.

Afirma que la norma acusada genera un trato diferenciado que viola la Constitución no sólo porque genera una discriminación en relación con los demás abogados litigantes y porque establece limitaciones a los derechos de los abogados que trabajan en causas que vinculan violaciones al DD.HH. y al D.I.H., sino porque genera una discriminación respecto a las víctimas de graves crímenes, que presenten pretensiones a la administración de justicia en casos que deben ser juzgados en función de la naturaleza de las dos acciones referidas. Así las cosas, concluye el demandante, la disposición acusada violenta el principio de igualdad entre los abogados que representan víctimas de violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitarios en el marco del conflicto armado interno en acciones de tutela y proceso contenciosos administrativos, en relación con los restantes abogados litigantes, trasgrede el principio general de autonomía de la libertad de esos abogados, así como sus derechos a escoger profesión u oficio y su derecho al trabajo.

Determinación del tipo de escrutinio para la violación del derecho de igualdad. Expresa el demandante que la diferenciación entre los abogados que litigan en causas de derechos humanos donde la contraparte es el Estado y aquellos que no, comporta necesariamente un criterio sospechoso en la medida en que la circunstancia por la cual se distinguen unos y otros se encuentra signada por una actividad reconocida y especialmente protegida por la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos. La diferencia entre los abogados afectados por la norma demandada es que estos representan a víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado y/o representan víctimas de violaciones de derechos humanos que buscan amparo a sus derechos fundamentales por amenazas cometidas por autoridades o particulares, y los restantes abogados que representan a personas que presentan otro tipo de reclamos judiciales. Evidentemente este

es un criterio sospechoso, que implica condiciones de contratación restrictivas fundadas en la naturaleza de los hechos involucrados - violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y la naturaleza del Estado como parte demandada-, por lo tanto acorde con la jurisprudencia constitucional el test debería calificarse de estricto.

Principio de adecuación o de idoneidad.

(i) Legitimidad constitucional. Según las actas de discusión de la ley el inciso cuestionado se elaboró para proteger a las víctimas del conflicto interno respecto a eventuales abusos de los abogados. En ese orden de ideas, proteger a las víctimas de la violencia, de supuestos o eventuales abusos de los abogados sería constitucionalmente legítimo. No obstante, no se entiende porque si ese era el propósito expresado, lo que se definió fue una medida de control dirigida exclusivamente a dos tipos de acciones: la acción de tutela y las acciones de lo contencioso administrativas. De las actas mencionadas no se desprende las razones por las cuales el supuesto abuso de los abogados solo se presenta exclusivamente en los dos tipos de acciones referidas. En otras palabras, no existe información sustentada sobre el alegado nivel de desprotección específico y exclusivo en este tipo de procesos, en el que estarían las víctimas en relación con abusos de los abogados.

En consecuencia, de lo que trata la disposición acusada es de un control al acceso a la justicia para determinado tipo de procesos más que una protección para las víctimas sin importar el tipo de proceso de que se trate. Así entonces, la finalidad de proteger a las víctimas de abusos es constitucional y legítima, la finalidad de controlar las acciones de los abogados que representen víctimas de violaciones de derechos humanos en procesos donde la parte demandada es el Estado, bajo el prejuicio de que son éstos los abogados que abusan de las víctimas es una finalidad claramente inconstitucional.

(ii) Idoneidad del medio seleccionado en relación con el fin que se propuso el legislador. La profesión de abogado es una actividad que cuenta con varias regulaciones normativas (arts. 26, 29, 299 C.N., arts. 63 C.P.C., arts. 2142 a 2199 C.C., entre muchas otras). De dichas normas se extrae que la representación es una actividad remunerada por ende le es aplicable el carácter conmutativo de las obligaciones entre el mandante y el representado. Igualmente se encuentra que el monto de los honorarios está basado en la libertad contractual, pero tiene límites legales y sanciones para aquellos que se exceden (art. 54 ley 196 de 1971). Así las cosas, la regla general para la definición de los honorarios de los abogados es la libertad contractual, no obstante se han establecido algunas pautas para establecer el monto (ley 1123 de 2007) de los honorarios indicando que no pueden superar la participación correspondiente al cliente. De la misma manera los Colegios de Abogados han fijado criterios para establecer el monto de los honorarios que pueden cobrar los abogados a sus representados; en igual sentido, el Consejo Superior de la Judicatura ha indicado algunos parámetros al respecto. Ahora bien, las normas legales también han señalado prohibiciones y sanciones a los abogados que se excedan en el cobro de honorarios (art. 54 ley 1123 de 2007).

Agrega el demandante que, la conexión entre medio y fin es muy problemática en el presente caso: la fijación del un tope rígido, arbitrario y radicalmente bajo, no se evidencia como un mecanismo para contrarrestar abusos de la figura de cuota litis sino para evitar el

uso de esa figura y desincentivar las demandas en su contra, por violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; ello indica que se está ante una conexión de conveniencia y no una conexión necesaria entre la medida adoptada y el fin perseguido.

Sin duda el mecanismo elegido no es el más idóneo para conseguirlo, porque no solo evita los supuestos o reales abusos de los abogados en el ejercicio de su mandato de representación de las víctimas, sino que, en la vida práctica cancela la posibilidad de que los abogados representen judicialmente a las víctimas en los procesos contenciosos administrativos con el Estado.

(iii) Idoneidad del medio utilizado por la ley en relación con las víctimas. Con anterioridad a la norma acusada, las víctimas podían acudir libremente y escoger con entera libertad el abogado que las representara ante la administración de justicia. La debilidad de las víctimas de la violencia derivada del conflicto armado es predicable de la asimetría de poder que existe en relación con los victimarios. Por el contrario, no existe prueba alguna que, este tipo de víctimas tenga una relación de debilidad en relación con sus abogados, diferente a la que tienen otro tipo de afectados por la responsabilidad extracontractual del Estado, en relación con sus propios abogados.

Subprincipio de Necesidad.

(i) Identificación del o los medio (s) alternativo (s) para conseguir el fin perseguido en la ley. El demandante plantea como alternativas: un techo legal para la cuota litis y sanción a infractores, amparo de pobreza para las víctimas y una regularización judicial parametrizada.

(ii) Escrutinio de eficacia. Las alternativas expuestas tendrían similar o mayor eficacia para controlar los eventuales abusos de los abogados que los medios utilizados por la norma acusada, su aplicación no sería más tardía que la de la medida acusada, permitiría controlar las mismas variantes de abusos que tal norma y permitiría materializar el control que se pretende alcanzar con la misma seguridad que la disposición normativa en cuestión. En efecto, el techo en cuota litis evitaría cobros superiores a los porcentajes establecidos por los colegios de abogados y su aplicación práctica tendría las mismas posibilidades y limitaciones que la suma fija planteada en la norma acusada. Si además de la medida se establecen mecanismos específicos para investigar y sancionar disciplinaria y penalmente a los abogados que transgredan estos techos, la eficacia aumentaría. La propuesta de amparo de pobreza permitiría lograr que las víctimas que lo necesiten puedan contar con un abogado calificado, que los puede representar por un porcentaje inferior al planteado por los colegios de abogados para este tipo de procesos. Finalmente, la fijación judicial de costas permitiría un control caso a caso de las agencias de derecho a que haya lugar. Si a ello se agrega que tales costas deberían ser trasladadas al perdedor, se lograría mantener la integridad de la indemnización para las víctimas, ello conduciría a que su nivel de eficacia fuera superior al del parágrafo cuestionado.

(iii) Grado de intervención que la medida tiene en relación con principios y derechos constitucionales. Para el caso de los abogados, además del principio de igualdad, resultan afectados la libertad contractual, la libertad de escogencia de profesión u oficio y el derecho al trabajo. Respecto de la libertad contractual, indica el demandante que los requisitos para

que el legislador pueda limitar la libertad entre abogados y representantes debería haber cumplido con los siguientes requisitos: demostrar que no es manifiestamente innecesaria, que los motivos que justifican la intervención deben ser ajustados a la Constitución, no pueden afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa y su operatividad debe permanecer incólume, debe obedecer al criterio de solidaridad y debe responder a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Así las cosas, el artículo 44 acusado vulnera la libertad contractual por las siguientes razones: (i) la medida tomada no es evidentemente necesaria puesto que existen disposiciones normativas que permiten controlar los eventuales abusos que puedan cometer algunos abogados, (ii) el legislador no explica los motivos que le impulsaron a expedir la norma, (iii) se afecta el núcleo esencial del derecho de contratar libremente entre abogados y representados porque en algunos casos reduce a la décima parte los honorarios que regularmente se cobran por este tipo de representaciones judiciales, en otras eventualidades a la centésima parte y en otras la reducción es mayor. (iv) se violan los criterios de razonabilidad y proporcionalidad porque la fórmula propuesta más que evitar los abusos, lo que termina negando es la posibilidad de que existan acuerdos entre abogados y víctimas para exigir del Estado la reparación de perjuicios mediante procesos contenciosos administrativos.

En lo tocante a la afectación del derecho al trabajo, indicó el demandante, que los criterios establecidos por los colegios de abogados y acogidos por el Consejo Superior de la Judicatura para definir los honorarios de los abogados, se alinean con las normas internacionales y el principio de a trabajo igual, igual remuneración.

(iv) Grado de intervención que la medida tiene en los derechos y principios constitucionales, en relación con las víctimas. Insiste el demandante que la norma acusada afecta la libertad contractual. En efecto, las víctimas no podrían contar con una oferta suficiente de profesionales del derecho que les permita acudir a la administración de justicia, para que el Estado les repare los daños causados. Los topes impuestos eliminan la libre competencia y con ello la posibilidad de contar con oferta suficiente para ese propósito o por lo menos oferta calificada.

El techo de los honorarios planteado por la disposición cuestionada, sería un obstáculo para que abogados calificados adelanten procesos contenciosos administrativos contra el Estado en los casos de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La norma acusada, se adiciona, crea un privilegio a favor del Estado, haciendo ilusoria la posibilidad de que las víctimas acudan a procesos en los cuales se pueda establecer la responsabilidad de los victimarios en los hechos y se les ordene pagar una sanción equivalente al daño infringido.

Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto.

Respecto del mencionado acápite, indica el demandante que se tendrá en cuenta la comparación entre la importancia del objetivo que se pretende alcanzar (controlar algunos abusos de los abogados) y la afectación de derechos constitucionalmente protegidos, que resultan menoscabados con la medida. (i) En relación con el número de afectados positiva o negativamente. El grado de realización del fin perseguido es bajo en dos sentidos: los abusos son una excepción en el ejercicio de la profesión en las demandas contencioso

administrativas contra el Estado. La afectación que con la medida se causa incluye no solo a quienes abusan sino a todos los que ejercen la profesión de manera ética y con apego a regulaciones normativas aplicables al caso. (ii) En relación con la gravedad de las afectaciones positivas o negativas. El tope impuesto es tan arbitrariamente bajo que significa una sanción a los abogados sin que medie el derecho de defensa, elimina la libertad contractual de las partes para fijar sus honorarios, afecta el núcleo esencial de la libertad de escoger profesión u oficio de los abogados, cercena por completo el derecho de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación que tienen las víctimas, en los casos regulados por la norma acusada. Por tal razón - afirma el demandante- entre muchas más razones lo que se busca es desincentivar la presentación de demandas contenciosas administrativas en general, pero en particular aquellas que corresponden a graves masacres y numerosas desapariciones forzadas. La razón, evitar que judicialmente se establezca la responsabilidad del Estado por la acción antijurídica de sus agentes y sustraerse a la obligación de pagar las indemnizaciones que de ello se derivan. Por consiguiente, la legitimidad constitucional de la norma acusada es nula.

Violación del principio de unidad de materia.

Señala el demandante que el artículo 1° de la ley 1448 de 2011 establece como objeto indicar un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en el marco de la justicia transicional, y que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Por ende, se indica, la norma acusada carece de unidad de materia con lo buscado por la ley, por cuanto a lo largo de la ley 1448 de 2011, el legislador evita y omite la responsabilidad del Estado, de hecho hace énfasis en que en ningún caso se estará ante al reconocimiento de obligaciones a cargo de este y por ello la reparación que se ofrece está basada en el principio de solidaridad que se encuentra estipulado en el preámbulo constitucional.

Por las razones expuestas, el demandante solicita se declare la inexecutable del párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011. Es de anotar que la demanda presentada es coadyuvada por 21 personas más.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

José Fernando Perdomo Torres interviene en el presente proceso, en calidad de Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, con el objetivo de solicitar que la Corte se inhíba o en su defecto que declare la exequibilidad de la disposición cuestionada. Ineptitud sustantiva de la demanda. Al respecto manifiesta que se presenta ineptitud sustantiva de la demanda por cuanto no resulta admisible que el argumento de un cargo de inconstitucionalidad se fundamente exclusivamente en la descalificación de la diversidad regulativa. No es posible que el cargo se limite en señalar que dos situaciones disímiles han sido reguladas de manera diversa por el legislador.

Expresa el interviniente que el demandante parte de un supuesto errado: que se trata de dos

grupos que son comparables entre sí cuando, por el contrario, no es dable compararlos. No es posible concluir que las víctimas para las cuales están dirigidas las medidas de protección de la ley 1448 de 2011 y los demás ciudadanos se encuentran en una situación similar y por lo tanto, deben ser objeto de los mismos mecanismos de protección. En el mismo sentido, tampoco es posible concluir que los abogados para los cuales está dirigida la norma cuestionada y los demás abogados se encuentran en la misma situación, y, por lo tanto, al establecer un trato diferenciado se está vulnerando el derecho a la igualdad de los primeros respecto a los segundos.

Con base en los argumentos expuestos se solicita a la Corte declararse inhibida para decidir de fondo la demanda impetrada y de forma subsidiaria en caso de que la Corte decida pronunciarse se declare la exequibilidad de la norma acusada con base en los siguientes razonamientos: Si bien el proyecto de la ley 1448 de 2011 no incluía en su texto inicial una referencia expresa acerca de los honorarios de los abogados de las víctimas en el marco de la ley, si se hacía referencia desde un comienzo a los gastos de la víctima en relación con los procesos judiciales. Lo referente a los honorarios de los abogados de las víctimas fue discutido y debatido ampliamente en el curso del trámite legislativo.

No afectación del principio de igualdad respecto de los abogados. La situación de los abogados que deciden representar judicialmente a las víctimas a las cuales se refiere la ley 1448 de 2011, es diametralmente diferente a la de los demás abogados, por cuanto se está frente a personas que pertenecen a una población que en su mayoría se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad.

En el evento que la Corte considere realizar el test de igualdad, el interviniente presenta los siguientes razonamientos: (i) la diferenciación comprendida en el párrafo demandado, se encuentra dirigida a proteger de manera especial a las víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La norma buscó proteger a las víctimas en relación con los abusos de profesionales del derecho inescrupulosos que pretendan aprovecharse de esa especial situación de vulnerabilidad, el fin buscado por la diferenciación es legítimo a la luz de la Constitución y del bloque de constitucionalidad. En consecuencia, el fin buscado por la norma demandada goza de asidero constitucional.

(ii) el medio empleado es compatible con la Constitución. El medio es compatible con la Constitución y el bloque de constitucionalidad. En efecto, con esa medida el legislador pretendía proteger a las víctimas y así garantizar la efectiva materialización de sus derechos.

(iii) el medio no solo es idóneo respecto del fin buscado sino que no constituye una medida arbitraria. No existía otro medio distinto a la inclusión de unos topes en los honorarios de los abogados del párrafo 1° del art. 44, para garantizar que no se cometieran abusos en contra de la población vulnerable. No existía además otra forma que pudiera haberse utilizado para delimitar el cobro de sumas exorbitantes por parte de los abogados, situación contraria a los derechos de las víctimas.

En relación con la supuesta vulneración de otros derechos, indicó el interviniente que no se afecta la libertad de profesión u oficio, por cuanto el legislador no abordó con la norma una

regulación específica sobre la posibilidad de elegir profesión, ello no afecta la posibilidad de optar por convertirse en abogado. Se agrega que la libertad contractual puede ser limitada cuando están de por medio valores y principios constitucionales, así como la protección de derechos fundamentales o consideraciones de interés general.

No afectación del derecho a la igualdad respecto de las víctimas. (i) la situación de hecho de las víctimas de que trata el art. 3 de la ley 1448 de 2011, no es comparable con la situación de otras víctimas de acciones u omisiones de agentes del Estado. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el grupo social de los desplazados por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles; de igual manera lo ha reconocido el legislador al establecer una política especial de atención, protección y reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

(ii) La diferenciación comprendida en el párrafo demandado, se encuentra dirigida a proteger de manera especial a las víctimas de que trata el art. 3 de la ley 1448 de 2011, respecto a los abusos de profesionales del derecho inescrupulosos que pretendan aprovecharse de su especial condición de vulnerabilidad. Señala el interviniente que se han reportado casos de abogados que aprovechándose de la vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado interno, cobran honorarios excesivos por trámites de naturaleza gratuita. Después de mostrar varios casos sobre abusos de abogados refiere a los honorarios acordados por los apoderados de las víctimas en el renombrado caso de la “toma de las delicias”.

(iii) Establecer un tope a los honorarios de los abogados es una medida adecuada para proteger a las víctimas. Si los abusos señalados por el legislador en la exposición de motivos, como por noticias de prensa, incluso mediante denuncias penales, parte de la base del cobro indiscriminado de honorarios por representar a las víctimas en procesos judiciales, es adecuado establece un tope para recibir, pactar o acordar una remuneración determinada en esos casos.

(iv) Respecto a la supuesta afectación al derecho a acceso a la justicia de las víctimas. De aceptarse que la norma en comento establece una limitación al derecho al acceso a la justicia de las víctimas, lo cual no se encuentra fundamentado ni probado desde ninguna perspectiva, esa limitación es legítima a la luz de la Constitución teniendo en cuenta que la ley 1448 de 2011 constituye uno de los mecanismos de justicia transicional con los que cuenta el Estado para enfrentar una serie de violaciones que han resultado en un número extraordinario de víctimas.

2. Intervención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Lucy Edrey Acevedo Meneses en su calidad de jefe de la oficina asesora jurídica, interviene con el propósito de solicitar que la Corte se declare inhibida para emitir un fallo de fondo o en subsidio declare la exequibilidad de de la norma acusada. En efecto, en la demanda bajo examen el actor se limitó a citar las normas aparentemente violentadas sin hacer mayor precisión del porqué la disposición demandada infringe las disposiciones legales y constitucionales, la ausencia del desarrollo argumentativo que sustente la presunta inconstitucionalidad de la norma demandada imposibilita a la Corte para emitir un

pronunciamiento de fondo.

No obstante lo anterior, la interviniente esboza argumentos de fondo para defender la constitucionalidad de la disposición demandada. Así las cosas, señala que la ley en cuestión no aparece espontáneamente en el ordenamiento jurídico colombiano sino que es el resultado de un proceso de reconocimiento de la sociedad en general. Siendo un tránsito hacia la paz, es admisible que exista una amplia facultad de configuración legislativa por parte del Congreso de la República. Por consiguiente, y viendo lo que pasa, la finalidad de las ayudas humanitarias, la reparación administrativa se desvanece, debido a que no cumple con su objeto de satisfacer los derechos de las víctimas, ya que parte de las sumas reconocidas se quedan en manos de apoderados judiciales. Se señala igualmente que si bien es cierto la norma es una limitante a la profesión de la abogacía, empero es importante aclarar que no toda limitación es un menoscabo a un derecho de rango constitucional, debido a que en el caso bajo examen la regulación descrita en la norma cumple con el objetivo de garantizar que la administración de justicia sea de bajo costo para el ciudadano y que la reparación obtenida bien sea por orden judicial o por protección constitucional mediante tutela no se quede en manos de los apoderados judiciales.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lina Quiroga Vergara en su calidad de delegada del Ministro de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Manifiesta la interviniente que la modificación de la reglamentación relativa a los honorarios de los abogados no es una violación al principio de igualdad. El demandante parte de una inconsistencia, ya que supone que el derecho sobre el cual la norma acusada extiende sus efectos es el derecho a la igualdad. La norma demandada es una regulación de un aspecto específico de la relación jurídica entre apoderado y poderdante que entra en la órbita de la libre competencia y de la libertad contractual, así entonces la sola alteración de las reglas que regulan las actividades económicas de los agentes privados no puede considerarse en sí misma violatoria del derecho de igualdad. Señala la interviniente, que en realidad la norma no establece un trato desigual sino que fija unas condiciones para el ejercicio de una actividad liberal y por lo mismo el análisis de su constitucionalidad no se adelanta mediante un test de igualdad, sino mediante la verificación de la razonabilidad de la intervención del legislador en dicho derecho. La norma acusada responde entonces a la intervención del legislador en los derechos de libre competencia y libertad de empresa, por cuanto establece unas condiciones puntuales que regulan la determinación de los honorarios que se generen como resultado de una actividad liberal.

En este orden de ideas, la norma pretende evitar que los abogados defensores hagan uso de la condición de indefensión y debilidad de sus poderdantes, para apropiarse de porcentajes desorbitantes de las condenas obtenidas a su favor.

4. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Cristina Pardo Schlesinger en su calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, interviene con el fin de solicitarle a la Corte Constitucional que declare al exequibilidad del artículo 44(parcial) de la ley 1448 de 2011.

Violación del principio de igualdad. El primer argumento de la demanda se basa en una división artificial que lo invalida desde el comienzo. En efecto, se parte de la base que los abogados apoderados de las víctimas de violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, están adscritos previamente a una jurisdicción y no pueden ejercer su profesión en otra. Y como a juicio del demandante, esa adscripción existe, entonces la norma que limita el alcance de los honorarios resulta discriminatoria en relación con los demás. No obstante, esta premisa es equivocada y por tanto el primer cargo de la demanda resulta insostenible.

Por consiguiente, la limitación que trae consigo la norma acusada no implica discriminación alguna, ya que no existe como tal la categoría de “abogado de acción de tutela” o la de “abogado de proceso contencioso administrativo”, respecto de los cuales la norma estuviera otorgando un trato desigual inconstitucional. El trato diferenciado no se confiere en función de la profesión o de la especialidad, sino del proceso de que se trata. Incluso dentro de la respectiva jurisdicción, la norma no resulta discriminatoria, debido a que la limitante de honorarios sólo se refiere a los procesos (de tutela o contencioso administrativos) que se adelanten voluntariamente por las víctimas a que hace referencia el art. 3 de la ley 1448 de 2011, lo que deja a salvo los demás procesos que los abogados tramiten ante dichas jurisdicciones (sin contar con los de las demás jurisdicciones). La norma restringe significativamente el espectro de los procesos, limita su ámbito de acción y debilita cualquier argumento justificativo de una posible discriminación.

Desprotección de las víctimas. La reducción de la cantidad de abogados dispuestos a llevar procesos de tutela o contenciosos administrativos, no es consecuencia necesaria de la reducción de honorarios en la materia. Esta conclusión es resultado de una especulación que no se deriva de manera obligatoria de la norma. Ello porque la conclusión presume varias circunstancias que nos son invariables. Constituye una especulación sostener que la oferta de abogados para atender los casos que habrían de tramitarse en la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa se reduciría necesariamente por falta del incentivo económico que promueve la disposición.

La finalidad de los procesos en que están involucrados los derechos de las víctimas no es necesariamente la indemnización, por lo que a ojos del legislador, es conveniente y legítimo evitar que el escenario de la reparación del daño de la víctima no se convierta en un negocio para el abogado.

Vulneración de la libertad de contratación. No existe en el ordenamiento constitucional un derecho de vigencia absoluta y además el derecho a la libre contratación en materia de litigio en derecho está sometido a regulaciones legales de conformidad con los intereses en juego, en reconocimiento del componente de responsabilidad social que involucra esta profesión. Dado que el abogado no está en plena libertad de señalar sus honorarios, es posible indicar que la proporcionalidad de los mismos debe estar acorde con su función. La libertad de contratación en materia de fijación de honorarios jurídicos no es absoluta y en cambio está sometida a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es legítimo que el Estado restrinja legalmente el monto de los honorarios cuanto identifique que en ciertos procesos es necesario garantizar la realización de principios que exceden el mero interés económico del abogado

El señor Gustavo Gallón y otros, en su calidad de integrantes de la Comisión, intervienen para solicitar a la Corte Constitucional se declare la inexecutable de la norma demandada.

Se afirma que los únicos procesos donde la norma acusada ha limitado los honorarios de los abogados representantes de víctimas son aquellos donde puede estar involucrada la responsabilidad del Estado. Es necesario evidenciar que la norma acusada entraña un trato diferenciado entre las víctimas que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de tutela, y el Estado, que en estos procesos acude como sujeto pasivo de las respectivas acciones enunciadas que tienen como finalidad la reparación de los hechos dañosos ocasionados por graves violaciones. Dicho trato diferenciado consiste en que las víctimas para efectos de presentar las acciones de esta naturaleza, solamente pueden acudir a la representación judicial de abogados cuyos honorarios no superen el límite dispuesto por la ley, mientras que el Estado para efectos de su defensa judicial, no tiene restricciones en la escogencia del profesional del derecho que represente sus intereses. Una de las garantías que hacen parte del acceso a la justicia consiste en que dicho acceso se realice en una situación idéntica a la de la contraparte, de tal forma que las pretensiones o excepciones accionadas se presenten al juez en las mismas condiciones de tiempo, modo, lugar, para que el juez pueda decidir sin que medien arbitrariedades o desventajas con respecto a las partes. En este orden de ideas, el legislador con el argumento de otorgar protección a las víctimas que acceden a la representación judicial, afectó el núcleo de los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia.

Por consiguiente, es posible inferir una afectación del derecho a la igualdad procesal proveniente de la diferenciación entre la regulación a la que están supeditadas las víctimas en cuanto a su representación judicial en los procesos de tutela y contencioso administrativos, de un lado y el Estado o las autoridades públicas que estén llamadas a acudir a estos procesos.

Ahora bien, respecto de la finalidad de la medida conviene preguntarse si el objetivo concebido por la norma acusada busca satisfacer un requerimiento de carácter constitucional. Pretender que no existan abusos de los abogados aprovechándose de las víctimas de que se viene tratando, es un objetivo legítimo. Lo precedente por cuanto son sujetos de especial protección. El segundo paso de análisis es si el medio concebido por el legislador no se encuentra prohibido en el ordenamiento jurídico. Es posible señalar que este tipo de medidas afirmativas constituyen medios legítimos contemplados por la misma Constitución para efectos de corregir las distintas circunstancias de inequidad y abuso provenientes del ejercicio del derecho al acceso a la justicia y el debido proceso.

Debe valorarse si el medio concebido por el legislador es necesario y proporcionado para alcanzar el fin constitucionalmente imperioso. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura valiéndose de la regulación prevista por el Código Disciplinario del Abogado, han establecido parámetros que resultan flexibles ya que permiten analizar en cada caso concreto cuando los honorarios cobrados por los abogados resultan desproporcionados.

Se agrega que el Estado debe fortalecer el sistema nacional de defensoría pública y ampliarla a este tipo de procesos donde las víctimas requieren de asistencia jurídica cualificada y gratuita para efectos de obtener una reparación, bien sea por vía de acción contenciosa

administrativa o de la acción de tutela. Por ende, al no poder constatar que la restricción en los emolumentos destinados a las agencias en derecho también está prevista para la defensa judicial del Estado en los procesos contencioso administrativos y de tutela, se configura entonces una afectación severa al principio de igualdad procesal, debido a que las víctimas que acuden al aparato de justicia para presentar sus pretensiones de reparación no tienen al respecto el mismo derecho que su contraparte de acudir al profesional que consideren más cualificado para la defensa de sus intereses. Lo anterior, en detrimento del derecho a desarrollar las posibilidades del recurso judicial. Así las cosas, la relación medio-fin resulta insuficiente para proveer una justificación constitucionalmente válida que permita evidenciar la constitucionalidad de la medida prevista en la norma acusada.

6. Intervenciones Ciudadanas

6.1. El señor Janpor Eliecer Chavez Cortéz interviene con el propósito de solicitar la inexecutable de la norma acusada. Se indica que con los honorarios que se ordenan a los abogados que representan víctimas en procesos contra el Estado, va a ser imposible conseguir abogados de confianza, responsables y expertos que representen a las víctimas dentro de procesos en los cuales la otra parte sea el Estado.

6.2. El señor Daniel Rendón Nerio interviene con el fin de solicitar la inexecutable de la norma demandada. Se fundamenta en los mismos argumentos expuestos en el numeral anterior.

6.3. El señor Raúl Trujillo, interviene para solicitar la inexecutable de la norma acusada. Manifiesta que para las víctimas de la violación de derechos humanos, el hecho que un abogado pague todos los costos del caso y reciba como honorarios un porcentaje de lo que se gane del caso, es la única manera de poder lograr justicia y reparación.

7. Intervenciones extemporáneas.

Las intervenciones de Leonor Cristina Padilla Godin de la Oficina de Coordinación de asuntos internacionales y asesoría jurídica de la Rama Judicial, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; Carlota Valverde Coscollola, representante en Colombia de Abogados sin fronteras; Edwin Rubio Medina, representante legal de "Academy", Arturo Carrillo, profesor de la Universidad de George Washington y Patricia Luna Paredes en su calidad de Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría a las víctimas del conflicto armado interno de la Defensoría del Pueblo; fueron recibidas de manera extemporánea.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el Concepto No. 5330 presentado el catorce (14) de marzo de 2012, el Procurador General de la Nación, solicita a la Corte que se declare executable la norma acusada. Dicha solicitud se fundamenta en los siguientes argumentos:

Se afirma que la víctima del conflicto tiene unas condiciones personales y objetivas que la diferencian con claridad de otras personas que también pueden contratar los servicios profesionales de abogados. La condición objetiva de la víctima del conflicto, que es el fundamento de la ley sub examine, es lo que justifica que el estado intervenga en la relación

víctima-abogado, para regular un monto máximo de los honorarios profesionales. Esta intervención se funda en la manifiesta debilidad de uno de los extremos de la misma, al cual se le garantiza unos derechos mínimos e irrenunciables.

Se indica que si bien los abogados tienen derecho a ejercer su profesión y a recibir una remuneración adecuada, como cualquier otro profesional, no se puede pasar por alto que la profesión de abogado tiene una importante función social que implica obligaciones respecto de los miembros más débiles de la sociedad, grupo al cual pertenecen las víctimas del conflicto. El Código Disciplinario del Abogado, precisa sus deberes. En el art. 28 se reconoce la necesidad de que la remuneración debe ser equitativa, justificada y proporcional, y se señala además que en algunos casos es menester asumir causas sin recibir ninguna remuneración a cambio, como ocurre con las defensas de oficio. El deber de asumir defensas de oficio, que se predica de los abogados, en tanto particulares, se integra con el deber del Estado de organizar una defensoría pública.

Se agrega por parte del Ministerio Público que asumir que los honorarios no deben ser regulados por el Estado, para dejarlos al libre acuerdo de las partes, puede significar que se sacrifique el fin primordial de restaurar unas condiciones dignas de vida para la víctima y para su familia, en beneficio de intereses puramente patrimoniales de su abogado. En consecuencia, la norma acusada presenta una discriminación positiva a favor de la víctima, justificada en su condición objetiva de debilidad manifiesta y en tal medida tal discriminación presenta un fin constitucionalmente válido.

Ahora bien, señala el señor Procurador General de la Nación que existe conexidad teleológica entre la regulación de los honorarios de los abogados de las víctimas, dentro del artículo que se ocupa de sus gastos en el proceso judicial, en tanto y en cuanto esta regulación atiende a la situación de las víctimas, les permite acceder en términos razonables y equilibrados a la asistencia jurídica y preserva buena parte de la indemnización que reciben, a modo de reparación, y que les servirá de base para recuperar unas condiciones dignas de vida.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Núm. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

Cuestión previa. Solicitud de inhibición general de algunos intervinientes.

3. No obstante lo anterior y aceptando esta Corte que en algunos aspectos específicos la demanda presentada por el ciudadano, puede considerarse defectuosa, lo cierto es que al analizar su contenido, las implicaciones constitucionales que apareja y los problemas jurídicos que plantea- los derechos de los abogados y especialmente los derechos de las víctimas del conflicto armado interno - y en aplicación del principio pro actione, la Sala Plena considera que en la demanda concurren las mínimas condiciones para emitir un fallo de fondo¹.

Así las cosas, el demandante plantea con claridad el problema jurídico constitucional que podría surgir de la norma acusada, esto es la afectación de los derechos de los abogados y las víctimas del conflicto armado interno; muchos de los argumentos esbozados cumplen con los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia, al señalarse la posible vulneración del derecho de igualdad respecto de otros profesionales del derecho que no tendrían las limitaciones señaladas en la norma acusada e indicar la supuesta vulneración de las mencionadas víctimas para acceder a la administración de justicia.

Por consiguiente, para esta Corporación los argumentos expresados en la demanda, en relación con el derecho a la igualdad, son suficientes para emitir un fallo de fondo en relación con la disposición jurídica demandada, recordando el énfasis flexible a la luz de la Constitución que tiene la acción pública en aras del principio pro actione.

Ahora bien, plantea el demandante en relación con la falta de unidad de materia, que la norma acusada carece de dicha conexidad con lo buscado por la ley, por cuanto a lo largo de la ley 1448 de 2011, el legislador evita y omite la responsabilidad del Estado, de hecho hace énfasis en que en ningún caso se estará ante al reconocimiento de obligaciones a cargo de este y por ello la reparación que se ofrece está basada en el principio de solidaridad que se encuentra estipulado en el preámbulo constitucional. Por consiguiente, se afirma que no hay una unión temática y teleológica entre el cuerpo de la ley y las regulaciones que esta hace de fenómenos relacionados como los ya mencionados.

Al respecto encuentra esta Corte que los argumentos esbozados por el accionante no reúnen los requisitos mínimos exigidos por el art. 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la jurisprudencia constitucional. En efecto, los razonamientos expuestos respecto de la elusión del tema de la responsabilidad estatal en comento, en nada guardan relación con la disposición jurídica acusada, no devienen objetivamente de esta, y en este orden de ideas carecen de la certeza y especificidad² exigidas por esta Corporación. No existiendo conexidad con lo argüido con la norma demandada, la Corte se inhibirá al respecto.

Planteamiento del problema jurídico

4. Señala el demandante que la norma acusada plantea una diferenciación entre los abogados que litigan en casusas de derechos humanos donde la contraparte es el Estado y aquellos que no, produciendo un criterio sospechoso de desigualdad. Se indica que dicha norma además genera una afectación grave de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, al limitar el derecho de ellas a contar con una representación judicial que los coloque en las mejores condiciones de exigencia de sus derechos.

La demanda es respaldada en sus argumentos por la Comisión Colombiana de Juristas y por ciudadanos que intervinieron en el proceso constitucional.

Por su parte el Ministerio de Justicia y del Derecho considera que la demanda no es apta para producir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. Se afirma que no se puede comparar la situación de las víctimas del conflicto armado interno y la relación con sus apoderados, con relación al resto de ciudadanos con sus apoderados. Sin embargo, manifiesta que la diferenciación comprendida en el párrafo demandado, se encuentra dirigida a proteger de manera especial a las víctimas de infracciones al derecho internacional

humanitario o de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. El medio utilizado es compatible con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, debido a que con esa medida el legislador pretendía proteger a las víctimas y así garantizar la efectiva materialización de sus derechos, no existía otro medio distinto a la inclusión de unos topes en los honorarios de los abogados del parágrafo 1° del art. 44, para garantizar que no se cometieran abusos en contra de la población vulnerable.

En mismo sentido se pronunció en su intervención el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

A su vez, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, señala que se parte de la base errónea que los abogados apoderados de las víctimas de violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, están adscritos previamente a una jurisdicción y no pueden ejercer su profesión en otra. Por consiguiente, la limitación que trae consigo la norma acusada no implica discriminación alguna, ya que no existe como tal la categoría de “abogado de acción de tutela” o la de “abogado de proceso contencioso administrativo”, respecto de los cuales la norma estuviera otorgando un trato desigual inconstitucional. Se agrega que el principio de igualdad es predicable de los sujetos no de los procedimientos, por lo que en este caso la diferencia de trato no puede llamarse discriminatoria, habida cuenta de que no va dirigida contra ninguna persona o grupo de personas en particular. Se indica que la reducción de la cantidad de abogados dispuestos a llevar procesos de tutela o contenciosos administrativos, no es consecuencia necesaria de la reducción de honorarios en la materia. Esta conclusión es resultado de una especulación que no se deriva de manera obligatoria de la norma. Finalmente argumenta que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración de procedimientos jurisdiccionales, entre los que se halla el de la definición de los derechos de las partes en el proceso, y por supuesto de los honorarios de los abogados en el mismo. Mientras el legislador no quebrante el orden jurídico ni establezca disposiciones de abierta desproporción, es de su resorte determinar cuáles son las condiciones en que un ciudadano accede a la administración de justicia, incluidos los honorarios que debe pagar a su abogado.

Por último el Señor Procurador General de la Nación, indica que la condición objetiva de la víctima del conflicto, que es el fundamento de la ley sub examine, es lo que justifica que el estado intervenga en la relación víctima-abogado, para regular un monto máximo de los honorarios profesionales. Se señala que si bien los abogados tienen derecho a ejercer su profesión y a recibir una remuneración adecuada, como cualquier otro profesional, no se puede pasar por alto que la profesión de abogado tiene una importante función social que implica obligaciones respecto de los miembros más débiles de la sociedad, grupo al cual pertenecen las víctimas del conflicto.

Metodología y solución constitucional del problema planteado.

5. Así las cosas, corresponde a esta Corte establecer si el parágrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011, al señalar que cuando las víctimas del conflicto armado interno interpongan recursos de tutela o acudan a la justicia contencioso administrativa- para obtener la reparación o indemnización del daño sufrido- los apoderados que las representen no pueden en ningún caso pactar o recibir honorarios que superen los límites establecidos en la norma; vulnera el derecho de los abogados a la igualdad (derecho al trabajo, libertad de

profesión u oficio y libertad contractual) respecto de otros profesionales del derecho que se dedican a actividad diferente y el derecho de las víctimas a acceder a la administración de justicia.

6. Para analizar las cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar en una primera parte (i) los derechos de las víctimas del conflicto interno armado, (ii) los derechos y deberes de los abogados en un Estado Social de Derecho, para finalmente (iii) determinar el caso concreto planteado a través del test de igualdad.

Los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

7. Los derechos de las víctimas tienen rango constitucional. De un lado, el art. 250 constitucional señala como deber del Estado, a través de la Fiscalía General de la Nación, solicitar las medidas necesarias para la asistencia de las víctimas, el restablecimiento de sus derechos y la reparación integral del daño causado. Igualmente se determina la obligación de velar por la protección de las víctimas, el deber de que la ley establezca como pueden intervenir en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa. De otro lado, la Constitución determina, entre otros, el deber de las autoridades en general y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos³; el principio de dignidad humana que promueve los derechos de las víctimas a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia⁴; el principio del Estado Social de Derecho propugna por la participación en los procesos penales de las víctimas y su especial atención; y de manera especial puede entenderse el derecho de acceso a la administración de justicia⁵ de las víctimas, a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la protección de sus derechos, la adopción de decisiones con el respeto del debido proceso y mecanismos idóneos eficaces y eficientes para hacerlos valer.⁶

8. Como consecuencia del conflicto armado interno⁷ el legislador ha venido dictando una serie de leyes con diferentes propósitos. Dentro de estas se encuentra la ley 975 de 2005, que estableció disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyeren de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. El propósito de dicha ley fue facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.⁸ Se entendió como víctima⁹ la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. Se agregó que también se tendría como víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida, entendiéndose que la presunción allí establecida no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley.¹⁰

Igualmente se consideraron como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hubieren sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley. De la misma manera, se tendrían como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley; entendiéndose de la misma manera, que la presunción señalada no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley.¹¹

10. Continuando con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, el legislador expide la ley 1448 de 2011, a través de la cual se establecen medidas de atención, asistencia y reparación para las mismas. El objetivo de dicha ley fue instaurar un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos, dentro de un marco de justicia transicional, las cuales posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.¹⁶

11. La mencionada ley consideró específicamente como víctimas¹⁷ aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deben igualmente considerarse víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De igual manera, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. Otras varias consideraciones realizó la ley al respecto.¹⁸

12. En dicho contexto son derechos de las víctimas¹⁹ (i) el derecho a la verdad, justicia y reparación, (ii) derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario, (iii) derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad, (iv) derecho a solicitar y recibir atención humanitaria, (v) derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral, (vi) derecho a que la política pública de que trata la ley, tenga enfoque diferencial, (vii) derecho a la

reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se halla dividido el núcleo familiar, (viii) derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional, (ix) derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojada de ella, en los términos establecidos en la presente Ley, (x) derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la Ley, (xi) derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes y (xii) derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

13. Ahora bien, al igual que la ley de 200520, la ley 1448 de 2011 establece una serie de prerrogativas de las víctimas relacionadas con la administración de justicia, esto es, dentro de los procesos judiciales. En este orden de ideas, se indica (i) el derecho que la víctima y/o su representante estén informados de todos los aspectos jurídicos, asistenciales, terapéuticos u otros relevantes relacionados con su caso, desde el inicio de la actuación²¹, (ii) el derecho de las víctimas para que dentro de la actuación penal o en el marco de los procesos de justicia y paz, estén informadas del inicio, desarrollo y terminación del proceso, de las instancias en que pueden participar, de los recursos judiciales a su disposición y de la posibilidad de presentar pruebas, entre otras garantías previstas en las disposiciones legales vigentes²², (iii) el derecho de la víctima a ser oída dentro de la actuación penal, a pedir pruebas y a suministrar los elementos probatorios que tenga en su poder,²³ (iv) la prerrogativa de que la declaración de la víctima sea a puerta cerrada acorde con unas especiales circunstancias,²⁴ que (v) el testimonio de la víctima sea dado por medio de audio o video²⁵ o por alguna otra modalidad especial²⁶

14. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha afirmado que las víctimas del conflicto armado interno representan uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad²⁷ y en la mayoría de los casos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.²⁸ En efecto, no cabe duda que las víctimas del conflicto armado interno²⁹ por la violación masiva de sus derechos constitucionales, adquieren el estatus de sujetos de especial protección constitucional, lo que apareja de suyo el deber perentorio del Estado de atender con especial esmero y prontitud todas sus necesidades, hacer valer sus derechos y salvaguardar su dignidad humana. Al respecto esta Corporación ha considerado que "...las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados."³⁰

Así las cosas y acorde con la equiparación realizada por el Tribunal Constitucional de las víctimas del conflicto armado interno en relación con las víctimas de desplazamiento forzado interno; se puede afirmar que los derechos³¹ que integran el mínimo prestacional que debe ser satisfecho por el Estado es el siguiente³²:

1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.

3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.

4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

(...)

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). (...) El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona. (...)

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento - obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18. (...) [El] deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia

digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

(...)

9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

Ahora bien, respecto de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en relación con la administración de justicia, se puede aseverar que los estándares internacionales respecto de ellas han sido incorporados al orden jurídico colombiano a través del art. 93 constitucional y por ende son marco de referencia obligatorio. Dentro de dichos derechos encontramos (i) el deber de garantizar recursos accesibles y efectivos para reivindicar sus derechos, (ii) asegurar el acceso a la justicia; (iii) investigar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (iv) cooperar en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derecho humanos³³.

Los derechos y deberes de los abogados en un Estado Social de Derecho.

15. La Constitución Política de Colombia³⁴ establece la posibilidad de que cualquier persona escoja libremente la profesión u oficio a la que se quiere dedicar. De la misma manera señala que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios y que la ley puede asignarles funciones públicas e indicar los controles respectivos. Así las cosas, la profesión de abogado ha sido regulada a través del Decreto 196 de 1971 y últimamente mediante la ley 1123 de 2007. En efecto, dichos cuerpos normativos han señalado que la abogacía tiene la función social de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y en la realización de una recta

y cumplida administración de justicia.³⁵ Se señala además como la principal función del abogado la de defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares.³⁶ Otros fines de la profesión de abogado son: observar la Constitución y la ley, defender y promocionar los derechos humanos, colaborar en la realización de la justicia y los fines del Estado, prevenir litigios “innecesarios, inocuos o fraudulentos”, facilitar mecanismos de solución alternativa de conflictos y abstenerse de incurrir en actuaciones temerarias.³⁷

16. No obstante lo anterior, el Estado Social de Derecho – como principio constitucional – corresponde a una declaración política y filosófica sobre la naturaleza y manera de comportarse la estructura estatal. En este orden de ideas, dicho parámetro produce connotaciones mayores en el ejercicio de cualquier profesión, pero más aún en el desarrollo de la abogacía por la función social que cumple.

Así las cosas, el abogado al ejercer su profesión se convierte en instrumento primordial en la realización de los postulados del Estado Social de Derecho, por cuanto “...le corresponde, la realización constante, progresiva y efectiva de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y en el marco de éste, a muchos otros derechos fundamentales que sólo adquieren su plena garantía cuando se acude a los jueces para que ordenen su amparo....”³⁹

En este orden de ideas, y con base en el papel esencial que juega el ejercicio de la abogacía en la búsqueda de los fines del Estado, la Corte Constitucional ha considerado como justificada una adecuada regulación a la profesión de abogado.⁴⁰ El Constituyente de 1991 otorgó al legislador la potestad de establecer medidas concretas respecto de la actividad profesional que se desarrolle, como la abogacía. Dicha prerrogativa es conocida jurisprudencialmente como el margen de configuración del legislador. Así entonces, es competencia del Congreso determinar los parámetros específicos para el ejercicio de cualquier profesión u oficio, en este caso de la abogacía⁴¹, lo que trae consigo el establecimiento de ciertos límites los cuales “encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”⁴². La Corte ha señalado lo siguiente:

“En cuanto atañe a la libertad de ejercer profesión u oficio, que interesa específicamente en este proceso, la función de reglamentación a cargo del legislador, que por su naturaleza tiene que cumplirse teniendo en cuenta las características propias de cada ocupación, implica, como su objeto lo indica, el establecimiento de unas reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue, mediante las cuales es necesario estatuir requisitos mínimos de formación académica general y preparación particular en la carrera de que se trata; normas sobre expedición de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público; disposiciones concernientes a las prácticas y experiencias iniciales del recién egresado; exigencias y límites aplicables a quien -debidamente autorizado- ejerce todavía sin título y, desde luego, la espina dorsal de la reglamentación, que consiste en el régimen jurídico aplicable al desempeño de la profesión, dentro del cual a la vez resulta ineludible el señalamiento de principios y pautas, la tipificación de faltas contra la ética en el campo de actividad correspondiente y la previsión de las sanciones que habrán de ser impuestas a quien incurra en ellas”⁴³.

Así las cosas, el legislador ha señalado algunas reglas innatas al ejercicio de la profesión de abogado, entre ellas encontramos requisitos mínimos de formación académica general y de especialización en particular, la expedición de normas referentes a la obtención de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público, normas relativas a las prácticas y experiencias de inicio del recién egresado, disposiciones relativas al régimen jurídico aplicable al desarrollo de la profesión de abogado; entre otras.⁴⁴ Es de resaltar que los fines buscados con el ejercicio de la profesión de abogado- a diferencia de otras profesiones - permiten que el legislador sea aún más exigente respecto de los lineamientos y parámetros para el ejercicio de la actividad profesional, por cuanto los profesionales del Derecho son consignatarios de la confianza de la sociedad y defensores del Derecho y de la Justicia.⁴⁵

Específicamente, la ley 1123 de 200746 ha señalado como deberes de los abogados los de defender y promocionar los Derechos Humanos y colaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y fines del Estado.

17. Sin embargo, ese margen de configuración legislativa reconocida al legislador en materia de regulación de una profesión u oficio, no reviste el carácter de absoluta. En este orden de ideas, la facultad conferida al Congreso de la República en momento alguno puede tornarse arbitraria o despótica, sino que debe responder a limitaciones objetivas que tengan respaldo constitucional y provengan de criterios razonables y proporcionados.⁴⁷ Por tal razón, es labor del juez constitucional establecer bajo juicios de razonabilidad y proporcionalidad, si las medidas adoptadas por el legislador en uso de su facultad de configuración normativa trasgrede la órbita constitucional vulnerando derechos o principios fundamentales.⁴⁸

18. Ahora bien, el ejercicio de la profesión de abogado se ejerce a través de diferentes escenarios (supra 16) dentro de los que se encuentra la representación legal de personas jurídicas o naturales que acuden a la justicia con el propósito de solucionar sus controversias con base en el derecho. Los honorarios profesionales que devengan los profesionales del derecho, fruto de su labor, provienen la más de las veces de un contrato de prestación de servicios, en ejercicio del mandato que les confieren sus poderdantes para que actúen como apoderados dentro del proceso judicial.

La regla general para determinar el monto de los honorarios profesionales de un abogado, en principio, es producto del acuerdo de voluntades entre el cliente y su abogado. No obstante, debido a la indeterminación en el señalamiento de los honorarios a cobrar, las legislaciones han optado por limitar la materia a través de las tarifas fijadas por los colegios de abogados, en algunas ocasiones, por la supervisión de los pactos de cuota litis o por los criterios rectores de origen jurisprudencial. Sin embargo, “aunque el problema de la fijación de honorarios parece librado a la autonomía privada y, en ese sentido, irrelevante en términos de derechos fundamentales, esta perspectiva se modifica cuando el pacto entre personas deviene en objeto de investigación disciplinaria y puede concluir con una sentencia como resultado de un proceso en el cual se deben respetar todos los principios que prescribe en ese sentido la Constitución Política”⁴⁹

Es de anotar que el Decreto Ley 196 de 197150 no señaló criterios específicos para

determinar los honorarios por parte de los abogados, sin embargo la ley 1123 de 2007 estableció dentro de los deberes del abogado el obrar con lealtad y honradez en sus relaciones profesionales, por lo tanto en desarrollo de dicho deber el abogado debe fijar sus honorarios con criterios equitativos, justificados y proporcionales en relación al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto.⁵¹ De igual manera se indica que el abogado debe acordar con claridad los términos del mandato en lo concerniente al objeto, los costos, la contraprestación y la forma de pago.⁵²

Con estos nuevos criterios, la misma ley estipuló como faltas de los abogados a la lealtad con el cliente⁵³ el adquirir de éste directamente o indirectamente todo o parte de su interés en causa, a título distinto de la equitativa retribución de los servicios y gastos profesionales; y como faltas a la honradez del abogado⁵⁴ el acordar, exigir u obtener honorarios que superen la participación correspondiente del cliente, exigir u obtener dinero o cualquier otro bien para gastos o expensas irreales o ilícitas, no entregar a quien corresponda y a la menor brevedad posible dineros, bienes o documentos recibidos en virtud de la gestión profesional, o demorar la comunicación de este recibo, no rendir, a la menor brevedad posible, a quien corresponda, las cuentas o informes de la gestión o manejo de los bienes cuya guarda, disposición o administración le hayan sido confiados por virtud del mandato, o con ocasión del mismo y no expedir recibos donde consten los pagos de honorarios o de gastos.

19. El Consejo Superior de la Judicatura - como órgano competente para conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios de los abogados- ha señalado, en relación con la desproporción en la remuneración o beneficios obtenidos por parte del abogado, que deben tenerse en cuenta 5 criterios a saber: (i) el trabajo efectivamente desplegado por el litigante, (ii) el prestigio del mismo, (iii) la complejidad del asunto, (iv) el monto o la cuantía, (v) la capacidad económica del cliente.⁵⁵ Al respecto se señaló:

“Al decidir sobre la desproporción como elemento configurativo de este tipo de falta disciplinaria, se han de tener en cuenta, y se han tenido en cuenta siempre, por la jurisprudencia y la doctrina, otras circunstancias como incidentes para la definición de aquel (...). Y por eso, precisamente, las tarifas que expiden los colegios de abogados, sobre honorarios profesionales, tampoco tienen como solo elemento determinante de aquellos el trabajo en sí, sino los otros señalados. (...) sabido es que la jurisprudencia siempre ha aceptado las mencionadas tarifas como buena guía para definir si el cobro que se haya hecho por algún abogado, en determinado asunto que se le imputa como desproporcionado y por tanto ilícito, realmente lo fue o no”⁵⁶

Esta Corporación especificó en relación con el tema que “Cabe recordar que las tarifas fijadas por los colegios de abogados son fuente auxiliar de derecho, en cuanto a la fijación de honorarios se refiere. Por otra parte, vale la pena resaltar que, a falta de una legislación particular en punto de tarifas profesionales, por regla general el límite máximo de lo que resulta admisible cobrar por la prestación de los servicios profesionales por parte de los litigantes, no puede ser otro que las tablas arriba mencionadas, máxime si, siguiendo la doctrina del Consejo Superior de la Judicatura, ellas son elaboradas de conformidad con la costumbre práctica de los abogados”⁵⁷

En este orden de ideas, y acorde por lo expresado por esta Corte, existe la posibilidad de que el legislador dicte alguna norma particular en punto de tarifas profesionales, que subsane los vacíos existentes en la materia.

Cargo de Igualdad. Aplicación del Test.

20. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la complejidad que apareja la naturaleza jurídica de la igualdad. El derecho a la igualdad deviene del concepto de dignidad humana, lo que trae consigo que todas las personas tienen derecho a solicitar de las autoridades públicas el mismo trato y en ese orden de ideas son merecedoras de la misma consideración.

El art. 13 constitucional establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. La misma norma señala que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adopte medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Además, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física y mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

21. Especialmente esta Corporación ha señalado que el derecho constitucional a la igualdad apareja un trato igual relacionado con supuestos fácticos equivalentes, siempre que no existan fundamentos suficientes para darles una aplicación diferente y un mandato de tratamiento desigual que implica diferenciar situaciones diferentes y otorgar un desarrollo disímil, siempre que esta resulte razonable y proporcional a la luz de los principios y valores constitucionales.⁵⁸

Así las cosas, la igualdad termina siendo un concepto relacional que impide aplicarse de forma automática, lo que trae consigo la atención igual a quienes se encuentran en situaciones similares, y en forma desigual a los sujetos que se hallen en situación diferente.⁵⁹ Un primer parámetro esbozado por esta Corte para identificar si se está en presencia de una situación diferente es establecer un criterio de comparación o *tertium comparationis*, donde se puede determinar si los hechos son iguales o no.⁶⁰ Con el propósito de analizar si una disposición jurídica vulnera el principio de igualdad, este Tribunal Constitucional ha diseñado un test o juicio de igualdad, que pretende otorgar al mencionado análisis objetividad y transparencia en aras del estudio de constitucionalidad.

22. Ahora bien, en el presente caso el criterio de comparación presentado en la demanda alude a la situación supuesta de desigualdad que se presenta entre los abogados que apoderan a víctimas del conflicto armado interno respecto de los restantes abogados que litigan en diferentes causas que no responden a representaciones de las mencionadas víctimas. En este orden de ideas, las normas citadas en la presente providencia (*supra* 15 y *ss*) y en general el ordenamiento jurídico colombiano, en momento alguno realiza una diferenciación de aquellas personas que se dedican a la profesión del derecho en relación con el tipo de clientes que apoderan o las materias a las cuales se dedican. Menos aún lo realiza la Constitución Política. Así las cosas, encuentra esta Corte que en principio el ejercicio de la abogacía no comporta per se diferenciación alguna, al interior de aquellas

personas que ejercen la mencionada profesión. En consecuencia, el criterio de comparación mínimo exigido por esta Corporación está presente en la demanda, por cuanto el demandante plantea una duda razonable de trato diferente, al establecer la norma acusada un límite en los honorarios de aquellos abogados que representan víctimas del conflicto armado interno respecto de los restantes abogados que apoderan otro tipo de personas. Diferenciación que en principio no deviene de manera expresa ni directa de la Constitución.

23. No obstante lo anterior, corresponde a esta Corte establecer si dicho trato diferenciado respecto de los abogados que apoderan víctimas del conflicto armado interno está respaldado en la propia Constitución, por ser proporcionado, razonable y tener un objetivo constitucional. Por ende, para dilucidar el enunciado planteado, la Corte Constitucional hará uso del test de igualdad estricto por la siguiente razón: Si bien es cierto el demandante establece como criterio de comparación la situación de los abogados de las víctimas del conflicto armado interno (limitación de sus honorarios) con relación a los restantes profesionales del derecho que apoderan otro tipo de personas y que no ven sus honorarios limitados sino por los criterios establecidos por la ley y por los colegios de abogados, también es cierto que el demandante plantea que al limitarse los honorarios de los apoderados de las personas ya especificadas se ven altamente vulnerados los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

Así las cosas, considera esta Corporación que el supuesto planteado en la demanda respecto de la posible vulneración del derecho de las víctimas trae consigo aplicar un test de igualdad estricto, por cuanto en amplia jurisprudencia constitucional (supra 7 y ss) estas han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional. En este orden de ideas, en principio, se requiere de este tipo de test por cuanto se estaría en presencia de un criterio que genera sospecha al juez constitucional, por estar en juego los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Ciertamente, el demandante plantea que al limitarse los honorarios a los abogados de las víctimas del conflicto armado interno (en materia de tutela y en acciones contencioso administrativas) se está produciendo un menoscabo a este tipo de víctimas por cuanto limita de manera grave su acceso a la administración de justicia. Aunque lo afirmado en la demanda no es un parámetro de obligatorio seguimiento, si genera sospecha al juez constitucional respecto de los derechos de las víctimas ya indicadas. En consecuencia, corresponde al juez constitucional verificar si en efecto la vulneración planteada en la demanda se está o no presentando.

En este orden de ideas, y en aplicación del test estricto de igualdad, debe el juez constitucional determinar si la norma acusada realmente otorga un trato diferente a las personas colocadas en situación similar, si ello en realidad ocurre se debe analizar "(i) si la medida es o no "adecuada", esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no "necesario" o "indispensable", para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. ; (iii) finalmente el juez realiza un análisis de "proporcionalidad en estricto sentido" para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial".⁶¹ Debe igualmente la Corte "cerciorarse de que el

fin perseguido por el legislador sea legítimo, importante e imperioso; el medio adecuado, efectivamente conducente y necesario, y la relación medio-fin adecuada, efectivamente conducente y no susceptible de ser remplazada por otro medio alternativo o menos lesivo.”⁶²

24. El demandante manifiesta que la norma acusada al señalar un tope en los honorarios de los abogados que representan a las víctimas del conflicto armado interno, está creando una desigualdad en relación con los restantes profesionales del derecho que apoderan a otro tipo de personas y litigan en otro tipo de procesos, los cuales no cuentan con la limitación establecida en la disposición demandada. Se agrega además que el tope en los honorarios referidos produce un grave detrimento en los derechos de las víctimas ya indicada por cuanto se limita de manera inmensa su posibilidad de acceso a la administración de justicia, al no poder contar con abogados calificados y conocedores del tema.

La Corte observa que la norma demandada establece un tope a los honorarios de los abogados que representen las víctimas del conflicto armado interno - exclusivamente en materia de tutela y acciones contenciosas administrativas - dentro de todo el universo de profesionales del derecho que litigan representando a otro tipo de personas y en otro tipo de procesos. Así entonces, dicha limitación en los honorarios recae de manera exclusiva y excluyente en los abogados que apoderan víctimas ya especificadas. Situación que, en opinión del demandante, apareja de suyo la violación del acceso a la justicia de las víctimas a representar. Por consiguiente, entrará la Corte a constatar si el tope en los honorarios establecido para los abogados en el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011- diferenciado del restante universo de profesionales del derecho- responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad que la justifiquen constitucionalmente. Y si dicha diferenciación va en menoscabo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

25. Adecuación de la medida. Debe la Corte verificar si la medida adoptada por el legislador es adecuada, quiere esto decir si es un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, importante e imperioso. La primera pregunta que surge es cual fue el propósito del legislador al establecer un tope en los honorarios de los abogados que representan a las víctimas del conflicto armado interno. Al respecto se encuentra que la norma acusada hace parte de la ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno. A su vez, el párrafo 1° del artículo 44 hace parte del título sobre los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales.

Para esta Corporación, el fin buscado con la medida- es otorgar protección a las víctimas del conflicto armado interno de los abusos de los abogados que las representen lo cual encuentra un amplio respaldo constitucional. En efecto, los derechos de las víctimas tienen rango constitucional (supra 7), pero además en múltiple jurisprudencia, esta Corporación ha indicado que las víctimas del conflicto armado interno son sujetos de especial protección constitucional, razón por la cual gozan de la deferencia especial de todas las autoridades, incluyendo al Congreso de la República.

No obstante lo anterior, la justificación constitucional no responde necesariamente a la

pregunta formulada, esto es, el porqué establecer un tope en los honorarios de los profesionales del derecho que defienden los intereses de las víctimas del conflicto armado interno. De los documentos allegados al expediente 63, pareciera desprenderse que el legislador estableció, que las víctimas mencionadas estaban siendo objeto de abusos por parte de abogados que las representaban los cuales, al parecer, se apropiaban del total de la indemnización recibida, en otros casos no trasladaban a las víctimas el porcentaje que les correspondía, en otros casos no informaban sobre los resultados del litigio y menos aún sobre los dineros recibidos, en otros casos cobraban porcentajes exagerados y por encima de los criterios señalados en esta providencia (supra 18 y 19) , entre muchas otras situaciones.

En este orden de ideas, el legislador al dictar el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011, hizo eco de la situación particular en que se encontraban las víctimas del conflicto armado interno respecto de los abusos a que estaban siendo sometidas por abogados que las representaban en los procesos de tutela y en las acciones contencioso administrativas. Reafirmando el Congreso de la República, como se mencionó anteriormente, la legitimidad constitucional que la protección a las víctimas implica para todas las autoridades públicas.

Así las cosas, la Corte encuentra que la medida legislativa tomada y analizada en esta providencia, claramente persigue un objetivo constitucional que no solo resulta legítimo, sino igualmente importante e imperioso; lo anterior por cuanto es deber de todas las autoridades del Estado velar por la protección de las víctimas del conflicto armado interno, pero aún más debido a su situación de sujetos de especial protección constitucional y a su manifiesta debilidad, lo que trae consigo un quehacer mayor por parte del andamiaje estatal.

Igualmente la medida resulta idónea por cuanto al establecer la norma acusada un tope en los honorarios de los profesionales del derecho que apoderan a las víctimas del conflicto armado interno, se evita de manera radical los abusos a los que han estado sometidas las mencionadas víctimas en la relación cliente-apoderado. Señalar unos topos máximos para el cobro de honorarios permite que la víctima goce de la remuneración o indemnización reconocida dentro de un proceso judicial por el daño que se le ha causado. Se logra que los abogados se circunscriban a los beneficios legales que la norma establece sin que se desborden dichos límites. Permite igualmente que los abogados que apoderan este tipo de causas se vean constreñidos a respetar la voluntad de la Constitución en la protección de este tipo de víctimas y se garantiza los derechos de las víctimas que se ven realizados al obtener una parte mayoritaria del porcentaje monetario reconocido judicialmente. En últimas, es a las víctimas a quienes concierne la indemnización otorgada. En este orden de ideas, la medida es idónea por cuanto permite lograr el fin perseguido constitucionalmente, que no es otro que la salvaguarda de los derechos de las víctimas ya referidas, respecto de los abusos a que se han visto sometidas por parte de sus apoderados judiciales.

Así entonces, la medida establecida en el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011 tiene como propósito cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo, importante e imperioso- como es la salvaguarda de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, en su calidad de sujetos de especial protección constitucional y de manifiesta debilidad- y además resulta idónea para lograr dicho propósito por cuanto evita los abusos a los que las víctimas se habían visto sometidas; por ende la Corte encuentra adecuada la medida señalada en los términos de la jurisprudencia constitucional.

26. Necesidad de la medida. Corresponde a la Corte verificar si establecer que los apoderados que representen a las víctimas del conflicto armado interno no pueden en ningún caso recibir, pactar o acordar honorarios que superen los límites impuestos por la normas, para acciones de tutela y acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa, constituye un requisito indispensable para obtener el fin constitucional ya analizado o si era posible acudir a otra medida menos gravosa para los derechos de los abogados. El demandante plantea como medidas alternativas al tope de los honorarios de los abogados- impuesto por la norma acusada-, el establecimiento de un techo legal para la cuota litis, la sanción disciplinaria a los profesionales del derecho infractores, el fortalecimiento del amparo de pobreza y una regularización parametrizada de los honorarios profesionales de los abogados.

Al respecto encuentra la Corte que las medidas alternativas propuestas no suplen la necesidad de la medida legislativa tomada, para obtener el fin constitucional buscado - evitar el abuso de los abogados que apoderan víctimas del conflicto armado interno-.

En efecto, (i) el establecimiento de un techo legal para la cuota litis se constituiría en una medida diferente pero similar a la establecida en la norma bajo estudio. Ciertamente, el señalamiento de un tope legal para la cuota litis podría evitar el abuso que pretende la norma. No obstante, dicha opción recae en la libertad de configuración legislativa en este tipo de materias. El Constituyente de 1991 le otorgó al Congreso la potestad de establecer medidas concretas respecto de la actividad profesional que se desarrolle, como la abogacía.

Así entonces, es competencia del Congreso determinar los parámetros específicos para el ejercicio de cualquier profesión u oficio, como lo es el asunto de la abogacía (supra 16). Por consiguiente, en este caso, el legislador no prefirió establecer un límite a la cuota litis en los procesos que se vienen analizando, sino que fruto de su libertad de configuración optó por señalar los límites a los honorarios de base y no en la cuota litis. Ambas decisiones serían resultado de la facultad constitucional del Congreso. Ello no implica que el establecimiento del límite en la cuota litis supla la necesidad de la medida tomada porque ambas cumplirían el mismo fin, esto es, evitar el abuso señalado. En este orden de ideas, en aras de salvaguardar la facultad de configuración del legislador, esta Corte respetando la mencionada potestad, entiende que fue opción del legislador preferir la medida bajo análisis y no el establecimiento de un límite a la cuota litis, la cual claramente no reemplaza la necesidad de la medida tomada por cuanto cualquiera de las dos cumpliría el mismo fin.

(ii) La sanción disciplinaria ante abusos de profesionales del derecho, tampoco suple la necesidad de la medida legislativa bajo estudio. La ley 1123 de 2007 estableció dentro de los deberes del abogado el obrar con lealtad y honradez en sus relaciones profesionales, por lo tanto, en desarrollo de dicha obligación este profesional debe fijar sus honorarios con criterios equitativos, justificados y proporcionales respecto al servicio prestado o de acuerdo con las normas que se dicten para el efecto, y suscribir recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto. De igual manera, el profesional del derecho debe acordar con claridad los términos del mandato en lo concerniente al objeto, los costos, la contraprestación y la forma de pago. La misma ley estipuló como faltas de estos a la lealtad con el cliente el adquirir de éste directamente o indirectamente todo o parte de su interés en causa, a título distinto de la equitativa retribución de los servicios y gastos profesionales; y como faltas a la honradez el acordar, exigir u obtener honorarios que superen la participación

correspondiente del cliente, exigir u obtener dinero o cualquier otro bien para gastos o expensas irreales o ilícitas, no entregar a quien corresponda y a la menor brevedad posible dineros, bienes o documentos recibidos en virtud de la gestión profesional, o demorar la comunicación de este recibo, no rendir, a la mayor brevedad posible, a quien corresponda, las cuentas o informes de la gestión o manejo de los bienes cuya guarda, disposición o administración le hayan sido confiados por virtud del mandato, o con ocasión del mismo y no expedir recibos donde consten los pagos de honorarios o de gastos (supra 18).

(iii) El fortalecimiento del amparo de pobreza y (iv) la regularización de parámetros en los honorarios de los abogados, son medidas que pueden ir complementadas con la norma legislativa analizada, pero que no suplantán la necesidad del tope de honorarios para evitar los abusos. Ciertamente, el fortalecimiento del amparo de pobreza radica en las víctimas la posibilidad de contar con abogados que las representen, pero en sí mismo no garantiza la inexistencia de abusos por parte de estos. Por su parte, el señalamiento de límites generales a los honorarios de los abogados, termina siendo facultad del Congreso de la República en su libertad de configuración legislativa, y en ese sentido ya quedaron atrás expuestos los argumentos (supra 16).

Ahora bien, otras medidas que podrían pensarse como alternativas a la tomada por el legislador, consisten en establecer un registro de abogados que representen a las víctimas o determinar el manejo de las indemnizaciones en cabeza de la Defensoría del Pueblo, de manera similar a como lo establece la ley 472 de 1998. La primera de ellas en momento alguno suplanta la necesidad de la disposición tomada; un registro de profesionales del derecho dedicado a representar a los mencionados sujetos de especial protección constitucional no evita por sí misma que estos cometan abusos en relación con los honorarios a cobrar. Simplemente permite identificar - de manera posterior- cual o cuales abogados fueron los que incurrieron en la arbitrariedad. La segunda, parte de un supuesto errado.

Ciertamente, la ley 472 de 1998 señala que existirá un fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, el cual será manejado por la Defensoría del Pueblo.⁶⁵ Por tal razón, corresponde a dicha entidad manejar el monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario.⁶⁶ En este orden de ideas, trasladar el mencionado concepto a las indemnizaciones obtenidas por las víctimas del conflicto armado interno, implica que se parta de la base que los beneficiarios hubieren renunciado expresamente a su derecho. Muy por el contrario, lo que ha requerido el legislador a través del parágrafo 1° del art. 44 de la ley 1448 de 2011, es que la víctima como sujeto de manifiesta debilidad, pueda disponer y gozar, en un alto porcentaje, del resarcimiento a que ha tenido derecho. En este orden de ideas, la referida medida alternativa tampoco reemplaza la necesidad de la norma acusada.

En consecuencia, concluye la Sala que el establecimiento de límites a los honorarios de los abogados que apoderen víctimas del conflicto armado interno en procesos de tutela y en procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, sí constituye una medida necesaria para evitar los abusos a que han estado sometidas este tipo de víctimas por parte de los abogados, por cuanto ninguna otra medida podría sustituir el efecto que esta tendría en prevenir este tipo de actos atentatorios contra los derechos de esa población manifiestamente débil. Cualquier otra medida, además de ser posterior al abuso, traería el riesgo de que la víctima no conociera el límite impuesto a los profesionales de la abogacía ni

el derecho que pueden exigir respecto de estos.

27. Proporcionalidad en sentido estricto. En este acápite examinará la Corte si la norma acusada es estrictamente proporcionada, es decir si sacrifica valores y principios constitucionales que tengan más relevancia que los beneficios constitucionales alcanzados con la medida.

Así las cosas, esta Corte encuentra que la medida legislativa tomada a través del párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011 es proporcional y razonable a la luz de la Constitución por las siguientes razones:

27.1. Afirma el demandante que la norma aludida violenta - además del derecho a la igualdad- los derechos de los abogados de las víctimas del conflicto armado interno, al limitar de forma grave la libertad contractual, la libertad de escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo. Al respecto se encuentra que (i) la libertad contractual en momento alguno se encuentra menoscabada en su núcleo esencial; lo que pretende la norma analizada es relativizar constitucionalmente dicha libertad, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. En efecto, esta Corporación ha afirmado que la autonomía de la voluntad privada se manifiesta en la existencia de la libertad contractual pero sujeta a especiales restricciones cuando están en juego derechos fundamentales, se trata de servicios públicos, una de las partes ocupa una posición dominante o los acuerdos versan sobre prácticas restrictivas de la competencia; cuando se entiende que el ejercicio de la voluntad y la libertad contractual persigue no sólo el interés particular sino también el interés público o bienestar común; en estos casos corresponde al Estado intervenir para controlar la producción de efectos jurídicos o económicos, con el propósito de evitar abusos de los derechos. Así entonces, el papel del juez consiste en velar por la efectiva protección de los derechos de las partes, sin atender exclusivamente la intención de los contratantes.⁶⁷

En este orden de ideas, los límites impuestos por la norma a la libertad contractual encuentran justificación suficiente en la jurisprudencia constitucional, por cuanto como se esbozó atrás, dicha limitante pretende la salvaguarda de un interés particular a favor de sujetos de especial protección constitucional y manifiesta debilidad, como lo son las víctimas del conflicto armado interno. Además, una de las razones para limitar la libertad contractual es evitar el abuso en los derechos, razón principal buscada por el legislador en la norma en comento. Por consiguiente, el Congreso de la República pretendió velar por la protección de los derechos de una de las partes- en este caso las víctimas referidas- sin necesariamente atender de manera absoluta los derechos de la otra parte- los abogados apoderados de las víctimas aludidas.

(ii) Con relación a la vulneración supuesta de la libertad de escoger profesión u oficio, no encuentra este Tribunal sustento para dicha afirmación, debido a que la norma analizada en momento alguno está impidiendo que las personas opten por elegir como profesión el derecho. La disposición jurídica acá evaluada en momento alguno imposibilita que cualquier persona decida ejercer la profesión de abogado u optar por ser profesional del derecho; simplemente limita el monto de los honorarios en beneficio de los derechos de las víctimas. Cosa diferente es que la norma evitara a cualquier persona escoger convertirse en abogado,

situación que no se presenta como se viene afirmando. La libertad de escoger profesión u oficio implica, entre otras, la posibilidad de decidir que labor se quiere desarrollar; por ende la disposición demandada no impide ni constriñe la posibilidad de que cualquier persona decida dedicarse al ejercicio profesional del derecho.

(iii) Respecto de la posible vulneración del derecho al trabajo, tampoco halla esta Corte que se encuentre violentado. La norma acusada no restringe ni limita el ejercicio del derecho al trabajo de los abogados, más aún cuando se ciñe simplemente a un tipo especial de procesos- acciones de tutela y acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa- y a un grupo exclusivo y protegido constitucionalmente de clientes, como lo son las víctimas del conflicto armado interno. Por consiguiente, en el evento de que un profesional del derecho no considere adecuado ajustarse a los lineamientos en honorarios fijados por el parágrafo 1° del art. 44 de la ley 1448 de 2011, puede elegir ejercer su profesión en los variados procesos diferentes a los acá mencionados- procesos civiles, penales, laborales, de familia, etc- y con otro tipo de clientes disímiles a las víctimas del conflicto armado interno. Inclusive apoderando a estas últimas, siempre y cuando los intereses a defender no necesiten hacerlo a través de procesos de acciones de tutela o acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, la norma bajo examen no menoscaba ni vulnera el derecho al trabajo de los profesionales del derecho, simplemente establece que aquellos abogados que decidan apoderar a las víctimas del conflicto armado interno- como resultado de su decisión voluntaria- deberán someterse a los parámetros señalados en la disposición jurídica tantas veces mencionada.

Es de agregar, como lo manifiesta un interviniente, que en Colombia no existen abogados adscritos en su ejercicio profesional a una determinada jurisdicción, no existe en realidad una categoría denominada de “abogado de tutela” o “abogado de procesos contenciosos administrativos”, respecto de los cuales la norma estaría otorgando un trato desigual e inconstitucional. Así las cosas, la disposición jurídica no está creando un trato discriminado respecto de un grupo específico de abogados. En otras palabras, la norma no está creando una diferenciación entre abogados -con relación al ejercicio de la profesión- sino que está estableciendo unos específicos parámetros en honorarios con base en el proceso que se lleve y el cliente que se represente.

Debe recordar la Sala que los abogados cumplen una especial función en un Estado Social de Derecho, deben colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia. Deben defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares, observar la Constitución y la ley, defender y promocionar los derechos humanos, colaborar en la realización de la justicia y los fines del Estado, prevenir litigios “innecesarios, inocuos o fraudulentos”, facilitar mecanismos de solución alternativa de conflictos y abstenerse de incurrir en actuaciones temerarias (supra 15). Deberes estos que justifican la limitación impuesta por la norma analizada.

27.2. Señala igualmente el demandante, que los derechos de las víctimas del conflicto armado interno se ven menoscabados por la disposición jurídica acusada, en esencia, por cuanto se limita de manera grave su derecho al acceso a la administración de justicia debido a que no podrían contar con una oferta suficiente de profesionales del derecho que

les permita acudir a la administración de justicia, para que el Estado les repare los daños causados. Se indica también que la aplicación del párrafo acusado afectaría seriamente los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, al imponerse obstáculos para que puedan contar con abogados que los representen en procesos contencioso administrativos contra el Estado; teniendo en cuenta que los mencionados límites reducen al mínimo la posibilidad que los abogados se puedan interesar en impulsar este tipo de procesos. Afirma, se recortaría el derecho a la justicia, porque las víctimas no podrían acudir a la administración judicial para que les proteja los derechos conculcados.

Contrario a lo manifestado en la demanda, la norma analizada no restringe el derecho de acceso a la justicia por parte de las víctimas del conflicto armado interno. Las víctimas continúan gozando de manera plena, de la posibilidad de reclamar sus derechos ante el aparato judicial; en momento alguno la disposición restringe este evento. Estos especiales sujetos de protección constitucional continúan con la posibilidad de contratar abogados que defiendan sus intereses tanto en los procesos de tutela como en los procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En momento alguno la norma establece un obstáculo para que las víctimas del conflicto armado interno acudan ante la justicia a defender sus derechos. La posibilidad de acceso a la administración de justicia está suficientemente garantizada.

Cosa diferente es que, ante la posibilidad de contratar abogados para que defiendan sus intereses, las víctimas del conflicto armado interno cuentan con la posibilidad de conocer que existen unos límites en los honorarios de aquellos profesionales del derecho que defiendan sus derechos. A la inversa de lo manifestado en la demanda, las personas que han sufrido menoscabo en sus derechos como resultado del conflicto armado, y ante el conocimiento de la norma, pueden evitar los abusos que la norma pretende. En otras palabras, es en este evento que los derechos de las víctimas se encuentran ampliamente resguardados con la medida legislativa. La oferta de abogados para defender los derechos de las víctimas continúa incólume, la diferencia radica en que estos abogados deben someterse a los nuevos parámetros de honorarios indicados por la disposición jurídica en comento. Dentro de la misma lógica, como lo afirma un interviniente, no cabe suponer que todo abogado que asume la defensa de la víctima persigue necesariamente enriquecerse con la causa. Como la acción de tutela no está creada para solicitar indemnizaciones, es claro que no cabría imaginar una reducción significativa de los abogados dispuestos a litigar en el caso. En los procesos contencioso administrativos tampoco cabría esperar la reducción de abogados por causa de la limitación de los honorarios, por cuanto la norma no impide el cobro de la misma cifra por procesos distintos de diferentes víctimas que no puedan acumularse por estar basados en causas diferentes.

Es de agregar que la misma ley 1448 de 201168, prevé una carga especial en cabeza de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de prestar servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas mencionadas, por tal razón, el Defensor del Pueblo debe efectuar los ajuste o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato legal. Igualmente la Defensoría del Pueblo, debe prestar los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el sistema nacional de defensoría pública. Para lo anterior, está en la obligación de designar representantes judiciales que se dediquen exclusivamente a la asistencia judicial de las

víctimas a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales y un componente de asistencia para las mujeres víctimas.

Lo precedente garantiza la representación de las víctimas del conflicto armado interno ante los jueces de la República.

28. En consecuencia, esta Corte encuentra que el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011 es proporcional y razonable a la luz de la Constitución. Aunque en aras de discusión se podría aceptar que la norma establece un límite respecto de la libertad contractual de los abogados que apoderan víctimas del conflicto armado interno en relación con el universo de abogados que se dedican a otro tipo de procesos y con otro tipo de clientes; lo cierto es que dicha restricción encuentra justificación constitucional en los fines - también provenientes de la Carta - en cabeza de sujetos de especial protección y de manifiesta debilidad, como los son las víctimas del conflicto armado interno. Esto es, prevenir y evitar que éstas sufran de abusos por parte de los abogados en el manejo de los honorarios.

Ratifica dicha proporcionalidad el hecho que la misma ley 1448 de 2011, señala que regirá a partir de su promulgación teniendo una vigencia de diez (10) años⁶⁹. La anterior circunstancia permite aseverar que la limitante ya mencionada no es absoluta en el tiempo, sino que por el contrario tiene una vigencia específica.

29. En este orden de ideas, esta Corte declarará exequible el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011, por los cargos analizados.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE el párrafo 1° del artículo 44 de la ley 1448 de 2011, por los cargos analizados.

Segundo. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo, respecto del cargo de falta de unidad de materia, por las razones expuestas.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

Con salvamento de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-609/12

Referencia: Expediente D-8928

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 44 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”

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, en la cual se resolvió declarar exequible el parágrafo 1º del artículo 44 de la Ley 1448 de 2011, por los cargos analizados. Las razones de mi disenso se basan en los siguientes argumentos:

1. En esta ocasión se demanda la expresión que contiene el límite al monto de honorarios a cobrar a las víctimas del conflicto armado interno cuando interpongan acción de tutela o acudan a la justicia contenciosa administrativa para una reparación o indemnización por el daño sufrido, por ser violatoria del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 C.P.

2. La presente decisión analiza (i) los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; (ii) la profesión de abogado y la libertad de configuración del Legislador para regular el ejercicio de esa profesión; (iii) para con base en ello concluir que la norma es constitucional. Lo anterior, se fundamenta en que (i) el límite que prevé la disposición se fijó para la protección y garantía de los derechos de las víctimas; (ii) el Legislador puede entrar a regular la materia, esto es, el límite de los honorarios que se puedan pactar; y (iii) la norma no vulnera ni el derecho al trabajo, ni la libertad de escoger profesión u oficio, sino que se trata de una medida razonable y proporcional, que cumple con el test de razonabilidad y proporcionalidad, ya que (a) tiene una finalidad constitucional asociada a la protección de los derechos de las víctimas; (b) es una medida adecuada e idónea para la consecución de dicho fin; (c) es una medida necesaria para garantizar la finalidad constitucional de protección de los derechos de las víctimas; y (d) es proporcional en sentido estricto, ya que no afecta de manera grave otros derechos, específicamente los derechos de los abogados en cuanto a que no restringe la posibilidad de ejercer libremente su profesión. Con fundamento en todo lo anterior, en este pronunciamiento se concluye que la norma no viola el derecho a la igualdad y se declara por tanto su exequibilidad.

3. Si bien el suscrito Magistrado comparte parcialmente los argumentos que constituyen la ratio decidendi de este fallo, en cuanto pueden esgrimirse buenas razones para defender que la norma puede entenderse e interpretarse como una medida orientada a la protección de los derechos de las víctimas, encuentro que existe mayor peso argumentativo en la interpretación normativa según la cual, esta medida adolece de serias objeciones desde el punto de vista constitucional. Lo anterior, ya que si bien la disposición acusada pone un límite a los honorarios de los abogados, en forma de cuantía máxima, con la finalidad de frenar el posible abuso por parte de abogados inescrupulosos a la hora de pactar los honorarios como contraprestación por la labor de reivindicar judicialmente los derechos asociados a la reparación de las víctimas, y en consecuencia puede entenderse que propende por la garantía del goce efectivo de este derecho, tanto por la vía administrativa como por la vía judicial; considero que este precepto antes que proteger los derechos de las víctimas a la reparación, puede terminar entorpeciendo y obstaculizando el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y la debida e idónea representación judicial que se requiere para ello, ya que constituye el típico caso en que el exceso de protección termina generando desprotección.

Así las cosas, a juicio de este Magistrado la presente decisión no valoró debida y

suficientemente los posibles efectos perversos que puede generar la norma al disponer un límite máximo al monto de honorarios a cobrar a las víctimas del conflicto armado interno cuando interpongan acción de tutela o acudan a la justicia contenciosa administrativa para una reparación o indemnización por el daño sufrido, sobretodo cuando se trata de la defensa y representación judicial en procesos contencioso administrativos, en los cuales es indispensable la presencia de un abogado cualificado. Esto se pone en evidencia, ya que la medida puede implicar un efecto negativo en cuanto a la posibilidad de representación judicial idónea, adecuada y de calidad de las víctimas en estos complejos procesos, debido a la precariedad de la tasa máxima que se fija para los honorarios de los abogados, lo cual termina vulnerando, antes que protegiendo, los derechos de las víctimas.

Por consiguiente, considero que la decisión correcta que se debió adoptar en este caso era una inexequibilidad parcial de la norma acusada, en lo que se refiere al monto de honorarios para las actuaciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Con fundamento en lo expuesto salvo mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-609/12

LIMITE A HONORARIOS DE ABOGADOS QUE REPRESENTEN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN MATERIA DE TUTELA Y ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA- Constituye una medida innecesaria, inconducente y desproporcionada (Salvamento de voto)/LIMITE A HONORARIOS DE APODERADOS QUE REPRESENTEN A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Afecta el derecho de las víctimas al acceso efectivo a la administración de justicia (Salvamento de voto)

La medida prevista en el párrafo 1º del artículo 44 de la Ley 1448 de 2011 no solo no resultaba efectivamente conducente e innecesaria, sino desproporcionada, al afectar el derecho de las víctimas al acceso a la administración de justicia, al impedirles contar con apoderados con la experiencia y la idoneidad profesional y moral necesarias para representar sus intereses, especialmente en la jurisdicción contencioso administrativa.

JUICIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Inadecuada aplicación en norma que limita honorarios de abogados que representen a víctimas del conflicto armado (Salvamento de voto)

En mi opinión, hubo un desacierto en la aplicación del juicio de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que al examinar si una medida que restringe derechos es necesaria, se evalúa que no exista otro medio o medios alternativos que resulten menos

lesivos de tales derechos, y en el presente caso, si existían otros medios menos lesivos para asegurar una asesoría adecuada a las víctimas y evitar el abuso de abogados corruptos, terminando por convalidar una fórmula que debilitó las posibilidades de la víctima que acude a la justicia para buscar la reparación integral por el daño sufrido y creó un beneficio manifiestamente desproporcionado a favor del Estado o de los victimarios.

Referencia: expediente D-8928

Demanda contra el parágrafo 1º del artículo 44 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.”

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. La posición mayoritaria de la cual me aparto, compartió los argumentos que condujeron a la declaratoria de exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 44 de la Ley 1448 de 2011. Al respecto se consideró que el establecimiento de un valor máximo como límite a los honorarios de los abogados que apoderan a las víctimas del conflicto armado interno en procesos de tutela y en procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa constituía una medida adecuada para evitar los abusos a que han sido sometidas por parte de abogados inescrupulosos. Igualmente se sostuvo que tal medida era necesaria ya que ninguna otra opción podría sustituir el efecto que esta tendría en prevenir este tipo de actos atentatorios contra los derechos de esa población manifiestamente débil.

En mi opinión, la medida no solo no resultaba efectivamente conducente e innecesaria, sino desproporcionada, al afectar el derecho de las víctimas al acceso efectivo a la administración de justicia. Lejos de evitar abusos por parte de abogados inescrupulosos, tal medida no detiene la corrupción pero sí puede dejar desprotegidos los derechos de las víctimas al impedirles contar con apoderados con la experiencia y la idoneidad profesional y moral necesarias para representar sus intereses, especialmente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Si bien la finalidad de otorgar a las víctimas del conflicto armado interno protección frente a abusos, dada su debilidad manifiesta, es un fin legítimo e importante, existía también un fin imperioso que debía ser sopesado: el de garantizar a las víctimas el acceso efectivo a la justicia, el cual no puede ser sometido a restricciones como las que propone la norma. En mi opinión, la fórmula escogida por el legislador impuso un límite desproporcionado a las víctimas para acceder efectivamente a la justicia.

No obstante el fin legítimo e importante buscado por la disposición, la debilidad manifiesta de las víctimas se acentúa cuando el Estado desestimula de manera irrazonable que las víctimas acudan a procedimientos judiciales en donde su derecho a la reparación integral pueda ser garantizado de mejor manera. El supuesto de la norma es por lo menos incongruente, al presumir que sólo los abogados que cobran honorarios por encima del techo fijado en la disposición son proclives a abusar de las víctimas, mientras que los que acepten unos

honorarios dentro del tope, lo son menos o más garantistas. Por ello considero que el medio escogido no resultaba adecuado ni efectivamente conducente para evitar abusos.

La disposición parte, a mi juicio de una premisa falsa: que la corrupción de los abogados aumenta a medida que cobran más y disminuye cuando cobran menos. Si el objetivo de la norma era prevenir el abuso de las víctimas, la forma como fue diseñada no las hace menos vulnerables. Incluso, resultaba más adecuado reforzar la vigilancia disciplinaria de los abogados o establecer controles preventivos sobre quienes apoderan a las víctimas. Como tal límite no se impone al victimario o al Estado, cuando éste es responsable, por ejemplo, por falla en el deber de protección, la medida resulta adecuada para que el Estado o el victimario tengan mejores instrumentos para defenderse y no deban pagar sumas cuantiosas cuando sean condenados.

Durante el debate de la norma en el Congreso se citó como ejemplo del abuso que se pretendía corregir, el caso de miles de víctimas de desplazamiento forzado que eran engañadas por abogados inescrupulosos para obtener la reparación administrativa prevista en el Decreto 1290 de 2008 o la entrega de ayuda humanitaria de emergencia y quienes a pesar de saber que no requerían de apoderados para solicitar las ayudas, ante la situación desesperada que enfrentaban preferían entregar el 50% o más de lo que pudieran recibir, que esperar indefinidamente la respuesta estatal. Esta situación que continúan enfrentando miles de víctimas de desplazamiento fue corregida en algunas zonas mediante la provisión de servicios de asesoría jurídica gratuita y la judicialización de los abogados corruptos.

En términos de protección, la norma parece dirigirse a un fin distinto al de garantizar los derechos de los más débiles, en cuanto establece este límite pero sólo a los honorarios de los apoderados de las víctimas cuando éstas “voluntariamente” decidan apartarse del procedimiento previsto en la Ley 1448 de 2011 y acudan a la acción de tutela o a la acción contencioso administrativa para solicitar la reparación o la indemnización por el daño sufrido.

Insisto en que el establecimiento de un tope fijo y bajo para remunerar a los apoderados de las víctimas, limita el tipo, la experiencia y calidad de abogados que podrán contratar las víctimas y en esa medida, sus intereses no necesariamente estarán mejor protegidos. A pesar de la diferencia de honorarios que prevé la norma entre procesos de tutela y contencioso administrativos, tal tope no tiene en cuenta necesariamente la dificultad de los procesos, la duración de los mismos, la labor que debe realizar el abogado, la complejidad del asunto, el monto o la cuantía en litigio o la capacidad económica del cliente. La norma establece en realidad un desincentivo para que las víctimas que pueden demostrar un daño objetivo superior al monto de reparación contenida en la disposición, acudan a otros procedimientos judiciales para buscar la reparación integral por el daño sufrido y se queden dentro del proceso administrativo previsto por la Ley 1448 de 2011.

En mi opinión, existían otros medios menos lesivos para asegurar una asesoría adecuada a las víctimas y evitar el abuso de abogados corruptos. En la demanda se proponían como medios alternativos, el establecimiento de un tope porcentual a la cuota litis; el incremento de los servicios de abogados de oficio; la ampliación del amparo de pobreza y el mejoramiento de los mecanismos disciplinarios y penales contra los abusos de abogados.

Frente a tales propuestas, la posición mayoritaria consideró que ninguna de las alternativas propuestas suplía la necesidad de la medida. Tal conclusión parte de un desacierto en la aplicación del juicio de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que al examinar si una medida que restringe derechos es necesaria, se evalúa que no exista otro medio o medios alternativos que resulten menos lesivos de tales derechos, no que tales medios alternativos hagan desaparecer la necesidad de la medida.

Si se examina solo una de las alternativas propuestas como menos gravosas, por ejemplo, el establecimiento de un tope porcentual a la cuota litis, era posible concluir que el medio escogido por el legislador no era necesario. A pesar de que tanto la fórmula elegida por el legislador como la alternativa de fijar límites a la cuota litis, buscan restringir el cobro de honorarios onerosos y asegurar que los abogados cumplan con su función social y cobren con criterios equitativos, justificados y proporcionales, resultaba menos oneroso en términos de garantía de los derechos de las víctimas el establecimiento del límite porcentual, pues tal criterio tenía en cuenta la complejidad del asunto y hubiera permitido a quienes no se sintieran reparados integralmente bajo los supuestos de la Ley 1448 de 2011, contratar abogados con la experiencia y seriedad necesarias para enfrentar las complejidades de un proceso contencioso administrativo. La posición mayoritaria concluyó que tal alternativa confirmaba que la finalidad perseguida por la norma era legítima.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 Ver en este sentido la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en varias sentencias, ente ellas la C-831 de 2002, C-170 de 2004 , C-504 de 2005, C-1084 de 2008.

2 Sentencia C-1052 de 2001.

3 Art. 2 C.P.

4 Art. 1 C.P.

6 Sentencia C- 936 de 2010.

7 Sentencia C-802 de 2002 Corte Constitucional.

8 Art.1 Ley 975 de 2005.

9 Art. 5 ibidem.

10 Sentencia C-370 de 2006 Corte Constitucional.

11 Ibídem.

12 Capítulo VIII

13 Art. 37 ley 975 de 2005.

14 Sentencia C-575 de 2006 Corte Constitucional “en el entendido que todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados; y también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron”

15 Sentencia C- 370 de 2006 Corte Constitucional “en el entendido que conforme al artículo 30 de la Ley 600 de 2000, y de acuerdo con la exequibilidad condicionada de esa norma declarada mediante la sentencia C- 228 de 2002, la víctima o los perjudicados pueden acceder directamente al expediente desde su iniciación, para ejercer los derechos a la verdad, justicia y reparación’.

16 Art. 1. Ley 1448 de 2011.

17 Art. 3. Ibídem.

18 Art. 3 Ley 1448 de 2011 “PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

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

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

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

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

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le

corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley. ”

19 Art. 28 ley 1448 de 2011.

20 Ley 975

21 Art. 35 ley 1448 de 2011.

22 Art. 36. Ibidem

23 Art. 37, Ibidem

24 Art. 39 Ibidem.

25 Art. 40 Ibidem.

26 Art. 41 Ibidem.

27 Sentencia C-370 de 2006

28 Sentencia T-045 de 2010

29 Se pueden observar entre otras las sentencias T-025 de 2004, T-045 de 2010, T-1094 de 2007, entre otras.

30 Sentencia T-1094 de 2007.

31 En relación con el concepto de víctima y la jurisprudencia constitucional al respecto se pueden consultar las Sentencias C-052 de 2012, C-771 de 2011, C-936 de 2010, C-1199 de 2008, C-228 de 2008, C-370 de 2006 y la Sentencia C-456 de 2006, entre otras.

32 Sentencia T-1134 de 2008.

33 Sentencia C- 936 de 2010.

34 Art. 26 C.P. “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

35 Art. 1 Decreto 196 de 1971. Conc. Art. 112 ley 1123 de 2007

36 Art. 2 Decreto 196 de 1971.

38 Al respecto se pueden observar las siguientes Sentencias C-060 de 1994, C-393 de 2006

y C-884 de 2007.

39 Sentencia T-969 de 2009.

40 Se pueden observar las Sentencias C-196 de 1999, C-393 de 2006 y C-884 de 2007.

41 Sentencia C-398 de 2011.

42 Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 1993. También pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias T-408 de 1992, T-610 de 1992, C-540 de 1993, C-377 de 1994, C-619 de 1996, C-505 de 2001 y C-1213 de 2001.

43 Corte Constitucional, Sentencia C-002 de 1993.

44 Sentencia C-002 de 1993.

45 Cfr. Sentencia C-212 de 2007 y Sentencia C-190 de 1996.

46 Art. 28 ley 1123 de 2007

47 Sentencia C-819 de 2010.

48 Al respecto se pueden ver las Sentencias C-398 de 2011, C-098 de 2003, C-1053 de 2001, C-087 de 1998 y C-077 de 1999.

49 Sentencia T-1143 de 2003

50 Se hace referencia al Decreto de 1971 debido a que de la lectura del artículo 112 de la ley 1123 de 2007, que establece la vigencia y derogatorias, se determina que se deroga en lo pertinente el Decreto 196 de 1971. Art. 112 Ley 1123 de 2007. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente código entrará a regir cuatro (4) meses después de su promulgación y deroga en lo pertinente el Decreto 196 de 1971, el artículo 13 del Decreto 1137 de 1971, la Ley 20 de 1972, y demás normas que le sean contrarias

51 Art. 28 ley 1123 de 2007.

52 Ibídem.

53 Art. 34, ley 1123 de 2007.

54 Art. 35, ley 1123 de 2007.

55 Sentencia T-1143 de 2003.

56 Régimen Disciplinario de los Abogados, normas y jurisprudencia. Publicación de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Director Leovigildo Andrade, Tomo I. Santafé de Bogotá 1998-1999, pág. 146.

57 Sentencia T-1143 de 2003

58 Al respecto se pueden observar las Sentencias C-431 de 2010, C-643 de 2011, C-748 de

2009, C-106 de 2004; entre otras.

59 Ibidem.

60 Ibidem

61 Sentencia C-663 de 2009. Se pueden observar igualmente las Sentencias C-093 de 2001 y la C-673 de 2001.

62 Ibidem.

63 Folios 211 a 284 del expediente. Entre otros: "Mafia de abogados tramita ayudas para desplazados y luego se quedan con el 20 y hasta el 100% de ellas" El Tiempo, 5 de abril 2009; "Aviones ofrecen ayuda a desplazados" Revista Semana Noviembre 9 de 2008; " Abogados engañan a víctimas del Conflicto armado denuncia Ministerio de Justicia" WRadio.com.co febrero 21 de 2012; "Víctimas de la toma a las Delicias denuncian abusos de los abogados" El Espectador.com.co Octubre 14 de 2011; "Piden Reglamentar la ley de víctimas para que abogados no reciban dineros de los beneficiados" Caracol Radio, Junio 12 de 2011; "Avivatos están buscando provecho de la ley de víctimas" El Tiempo Septiembre 8 de 2011; "Mafias de Abogados están tras millonarias demandas de desplazados, dice el Gobierno" Caracol Radio Junio de 2010; "Denuncian Cartel de Abogados," El periódico.com.co Febrero 23 de 2012; "Cazadores de Fortunas" Revista Dinero Agosto 5 de 2011; "Abogados engañan a víctimas con prácticas inescrupulosas" El Nuevo Siglo Septiembre 19 de 2011; " Investigan a abogados que estarían tras manipulación de ley de víctimas" El Espectador Septiembre 19 de 2011; "Denuncian excesos de abogados de víctimas de toma de las Delicias" Noticiero la FM, Octubre 14 de 2011; "Abogados pretendían apropiarse de indemnizaciones de afectados de masacre de las Delicias" RCN Radio Octubre 14 de 2011; "Denuncian que abogados cobran el 60 por ciento en indemnización por toma de las Delicias" Noticias RCN, Octubre de 2011; "Quien dijo víctimas" El Tiempo Febrero 27 de 2012.

64 Art. 70 ley 472 de 1998.

65 Art. 72 ley 472 de 1998

66 Literal C. Art. 70 ley 472 de 1998.

67 Sentencia C-186 de 2011. Al respecto se pueden observar también las sentencias C-254 de 1995 y la Sentencia T- 1001 de 2000, entre otras.

68 Ley 1448 de 2011 ARTÍCULO 43. ASISTENCIA JUDICIAL. La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, el Defensor del Pueblo efectuará los ajustes o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato.

PARÁGRAFO 1o. El Defensor del Pueblo, en el término de seis (6) meses, reorganizará la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de representación judicial a las víctimas que lo soliciten mediante el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Para ello, designará representantes judiciales que se dedicarán exclusivamente a la asistencia judicial de las víctimas a través de un programa especial que cumpla tal cometido, incorporando criterios de asesoría diferenciales y un componente de asistencia para mujeres víctimas.

69 Ley 1448 de 2011, art. 208. ARTÍCULO 208. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de diez (10) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50,51,52 y 53 de la Ley 975 de 2005

55

60

Expediente D-8928