

**Sentencia C-287/14**

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS EN PROCESOS DE JUSTICIA Y PAZ DE LA LEY 975 DE 2005, MODIFICADO POR LA LEY 1592 DE 2012-Cosa juzgada constitucional**

**DESTINACION DE RECURSOS DEL FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS Y VIGENCIA DEL INCIDENTE DE IDENTIFICACION-Contenido**

**CONFIGURACION DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-*Se orienta a garantizar la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza respecto de sus efectos y la seguridad jurídica*/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción/COSA JUZGADA MATERIAL Y COSA JUZGADA FORMAL-Distinción**

**INCIDENTE DE IDENTIFICACION DE LAS AFECTACIONES CAUSADAS A LAS VICTIMAS-Cosa Juzgada Constitucional**

**INCIDENTE DE REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS POR LA VIA JUDICIAL PENAL DEL REGIMEN DE TRANSICION DE JUSTICIA Y PAZ-Vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y a un recurso judicial efectivo para lograr dicha reparación**

**REGIMENES DE JUSTICIA TRANSICIONAL POR PARTE DE LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, A LA JUSTICIA, A LA REPARACION INTEGRAL Y GARANTIA DE NO REPETICION-Límites impuestos al legislador**

Referencia: expediente D-9892

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 23, 24, 25, 33 y 41 (parciales) de la Ley 1592 de 2012, *“por medio de la cual se modifica la Ley 975 de 2005”*.

Demandante: Ramón del Carmen Garcés y otros.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil catorce (2014).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Ramón del Carmen Garcés, Ricardo Rosas Viso, Félix Tomás Batta Jiménez, Hugo Montoya Zuluaga y Nini Johana Cardozo Dueñas presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 23, 24, 25, 33 y 41 (parciales) de la Ley 1592 de 2012 *“Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones”*.

Los ciudadanos demandantes consideran que los segmentos normativos acusados son contrarios a los artículos 1°, 2°, 9°, 95.7, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 150 a 156, 188, 189, 228, 229, 235, 237, 241, 246, 250, 256 de la Constitución Política, a los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En sesión del 11 de septiembre de 2013, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió acumular los expedientes D-9887 y D-9892, y asignarlos al Magistrado Luís Ernesto Vargas Silva.

Mediante providencia 26 de septiembre de 2013, el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda que dio lugar al expediente D-9892, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. De otra parte, decidió inadmitir el libelo correspondiente al expediente D-9887, por encontrar que no cumplía con los requisitos mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional para acceder al estudio de la demanda, y concedió un término 3 días para que de forma clara, cierta,

específica, pertinente y suficiente, la parte actora expresara los argumentos por los cuales las normas acusadas vulneraban la Carta Política.

Posteriormente, en auto del 16 de octubre de 2013 el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda correspondiente al expediente D-9887, en razón a que la parte demandante no cumplió con lo dispuesto en la providencia del 26 de septiembre de 2013. En la misma decisión, se ordenó adelantar el presente proceso únicamente respecto de la demanda contenida en el expediente D-9892.

En la misma providencia se invitó a participar a las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Libre, de Ibagué, de la Sabana y del Rosario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), y a la Comisión Colombiana de Juristas, solicitándoles emitir concepto técnico sobre las normas demandadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Finalmente, la Sala dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, al Presidente del Consejo de Estado y a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## **II. LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.633, de L 3 de diciembre de 2012.

### **“LEY 1592 DE 2012**

(Diciembre 3)

Diario Oficial No. 48.633 del 3 de diciembre de 2012

*“Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones”.*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

## DECRETA

(…)

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 6°. *DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS.*** Las víctimas tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral. La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011. Para estos efectos las víctimas tendrán derecho a participar de manera directa o por intermedio de su representante en todas las etapas del proceso a las que se refiere la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. La magistratura velará porque así sea.

(…)

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

**ARTÍCULO 23. *INCIDENTE DE IDENTIFICACIÓN DE LAS AFECTACIONES CAUSADAS A LAS VÍCTIMAS.*** En la misma audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente declare la legalidad de la aceptación total o parcial de los cargos formulados, se dará inicio de oficio al incidente para la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas con la conducta criminal, dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación. Este incidente no podrá extenderse por más de veinte (20) días hábiles.

La audiencia del incidente se iniciará con la intervención de la víctima o de su representante legal o abogado de oficio, para que exponga las afectaciones causadas con la conducta criminal. Bastará con la prueba sumaria para fundamentar las afectaciones alegadas y se trasladará la carga de la prueba al postulado, si este estuviere en desacuerdo.

La Sala examinará la versión de la víctima y la rechazará si quien la promueve no es víctima, decisión que podrá ser objeto de impugnación en los términos de esta ley.

Admitida la versión de la víctima, la Sala la pondrá en conocimiento del postulado imputado que ha aceptado los cargos. Si el postulado estuviere de acuerdo, el contenido de la versión de la víctima se incorporará a la decisión que falla el incidente, junto con la identificación de las afectaciones causadas a la víctima, las cuales en ningún caso serán tasadas. En caso contrario, dispondrá

la práctica de la prueba ofrecida por el postulado imputado, si la hubiere, oirá el fundamento de las respectivas versiones y en el mismo acto fallará el incidente.

La Sala incorporará en el fallo lo dicho por las víctimas en la audiencia con el fin de contribuir al esclarecimiento del patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, así como de los contextos, las causas y los motivos del mismo, y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar.

(...)

**PARÁGRAFO 3°.** A la audiencia de incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas se citará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a efectos de suministrar la información que sea requerida por la sala del tribunal superior de distrito judicial y de informar a la víctima sobre los procedimientos de reparación integral de la Ley 1448 de 2011.

**PARÁGRAFO 4°.** Si participare en el incidente del que trata el presente artículo una pluralidad de personas que afirmen ostentar la condición de sujeto de reparación colectiva, la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la Ley 1448 de 2011. Si la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al valorar la información suministrada considera que efectivamente se trata de un sujeto de reparación colectiva, deberá iniciar el trámite de la reparación colectiva administrativa.

**PARÁGRAFO 5°.** La Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial correspondiente y la Fiscalía General de la Nación tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que en el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas participen las víctimas correspondientes al patrón de macrocriminalidad que se esté esclareciendo dentro del proceso, de conformidad con los criterios de priorización.

**ARTÍCULO 24.** La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 23A, del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 23A. REPARACIÓN INTEGRAL.** Con el fin de asegurar a las víctimas una reparación integral, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según corresponda, adoptarán las medidas articuladas de rehabilitación, restitución, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, según corresponda por el hecho victimizante, de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la Ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias.

En concordancia con el artículo 23 de la presente ley, la Sala remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con el fin de que la víctima sea objeto de la aplicación integral de las distintas medidas de justicia transicional adoptadas por el Estado colombiano.

**ARTÍCULO 25.** Modifíquese el artículo 24 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 24. CONTENIDO DE LA SENTENCIA.** De acuerdo con los criterios establecidos en la ley, en la sentencia condenatoria se fijarán la pena principal y las accesorias. Adicionalmente se incluirán la pena alternativa prevista en la presente ley; la declaratoria de extinción del derecho de dominio sobre los derechos principales y accesorios que recaigan sobre los bienes destinados para la reparación, así como sobre sus frutos y rendimientos; la acumulación jurídica de penas; la obligación del condenado de participar en el proceso de reintegración de que trata el artículo 66 de la presente ley una vez se encuentre en libertad; las circunstancias previstas en el artículo 25 de la presente ley, así como los compromisos que debe asumir el condenado por el tiempo que disponga la sala de conocimiento.

En el evento en que el condenado incumpla alguno de los compromisos u obligaciones determinados en la sentencia se le revocará el beneficio de la pena alternativa y, en consecuencia, deberá cumplir la sanción principal y las accesorias que le fueron impuestas.

La Sala de Conocimiento en el marco de la presente ley, según el caso, se ocupará de evaluar el cumplimiento de los requisitos

previstos en esta ley para acceder a la pena alternativa.

**ARTÍCULO 33.** El artículo 54 de la Ley 975 de 2005 tendrá un párrafo 5° con el siguiente contenido:

**PARÁGRAFO 5°.** Los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas, tanto los entregados por los postulados en el marco del proceso penal especial de que trata la presente ley como aquellos que provengan de las demás fuentes de conformación del Fondo, serán destinados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para el pago de los programas de reparación administrativa que se desarrollen de conformidad con la Ley 1448 de 2011. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 17B y en el artículo 46 de la presente ley.

**ARTÍCULO 41. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 7°, 8°, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 55 y 69 de la Ley 975 de 2005.”

### III. LA DEMANDA

Los ciudadanos demandantes consideran que los apartes normativos subrayados resultan incompatibles con los artículos 1, 2, 9, 95.7, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 150 a 156, 188, 189, 228, 229, 235, 237, 241, 246, 250, 256 de la Constitución Política, los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Los ciudadanos concretan su impugnación en dos cargos, y en cada uno de ellos involucran apartes de varias disposiciones de la Ley 1592 de 2012.

**Primer cargo:** Sostienen los actores que algunos de los apartes normativos acusados vulneran los principios de separación de poderes e independencia judicial, toda vez que trasladan a una dependencia de la rama ejecutiva del poder público (a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UAEARIV-), funciones que son propias de los jueces, como es la de tasar el monto de la indemnización correspondiente al daño antijurídico ocasionado a la víctima por el punible investigado. Vinculan este cargo a las siguientes expresiones: “(...) *las cuales en ningún caso serán tasadas*” contenida en el inciso cuarto del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012; “(...) *y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas*

(...)” contenida en el inciso quinto del artículo 23; y al inciso 2° del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012.

1. En relación con el primer cargo sostienen los actores que las normas demandadas contrarían los principios de separación de funciones de las ramas del poder público y de independencia del poder judicial. Sobre el particular aducen que los preceptos acusados acaban con la reparación judicial y remiten a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas la fijación de los montos y las formas de reparación a las víctimas, facultad que en su criterio corresponde a la rama judicial. Señalan que el Estado colombiano se caracteriza por la separación de poderes, y que particularmente, la rama judicial goza de autonomía, independencia e imparcialidad para el ejercicio de sus funciones, precisando que la justicia ordinaria es la competente para administrar justicia de manera permanente y general, sin estar sometida a ninguna injerencia por parte de otras ramas del poder público.

1.1 En esta línea argumentativa, aseguran que las disposiciones demandadas de la ley 1592 de 2012 incorporan un “*principio nuevo*”, en virtud del cual la rama judicial está limitada y sometida en su función de administrar justicia a la injerencia de la rama ejecutiva, puesto que en los casos de justicia transicional se le atribuyen a la rama ejecutiva parte de sus funciones. Todo ello, por cuanto el artículo 23 de la ley 1592 de 2012, “*quita*” a los Tribunales Superiores la función de “*tasar*” las “*afectaciones causadas a la víctima*” y ordena que se remita “*el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*”, con lo que evidentemente se traslada una competencia judicial al poder ejecutivo.

1.2. Sostienen que el demandado artículo 25 de la ley 1592 de 2012, al señalar el contenido de las sentencias de la justicia transicional, no incluye la reparación integral a las víctimas; prohíbe que se establezcan “*las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso*”, y priva a los tribunales ordinarios de la facultad de pronunciarse sobre ellas en la sentencia.

1.3. Argumentan que el artículo 41 de la ley 1592, al derogar el 8° de la ley 975 de 2005 atribuye funciones propias de los Tribunales, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAEARIV). Destacan que mientras que la norma derogada establecía que “*las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley*”, la nueva norma, traslada esta competencia a la rama ejecutiva del poder público en cabeza de la UAEPARIV.

1.4. Para los actores, el proceso penal implica la investigación en la que se busca la verdad, la justicia y dentro de ésta, la sanción que se le debe imponer al victimario. El proceso conlleva a la pena privativa de la libertad e, implícitamente, a la reparación de las víctimas del delito. Por tanto, condena y

reparación forman una unidad que no se puede escindir para que el ejecutivo imponga una parte de la sanción, como es el monto de la reparación. Las funciones de la UAEARIV (Art. 168 de la ley 1448) no prevén que ésta pueda administrar justicia, “*ni tasar*”, ni recibir el expediente para estudiar, ni definir el monto de la reparación.

Finalmente, indican que al no ser un juez o un tribunal el que “*tasa*” o establece un monto, la reparación ya no depende de lo probado en un proceso sino de la interpretación que defina el ordenador del gasto, que en este caso es la UAEARIV.

**Segundo cargo.** Según los demandantes algunas expresiones contenidas en los artículos 4<sup>o1</sup>, 23<sup>2</sup> (título del artículo), 23 parágrafo 4°, 23 parágrafo 5°, 24 inciso 1°, 33 y 41 de la Ley 1592 de 2012 son violatorias de los derechos a la reparación y al acceso a la administración de justicia de las víctimas, y desconocen la obligación internacional del Estado colombiano de buscar la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas del conflicto armado.

Las expresiones, pertenecientes a diversas disposiciones de la Ley 1592 de 2012, de las cuales deducen este cargo son las siguientes:

Del artículo 4° de la Ley 1592 de 2012: “(...) *La definición de estos derechos se encuentran desarrollados en la Ley 1448 de 2011*”.

Del inciso primero del artículo 23: “(...) *afectaciones causadas a la víctima*”,

Del inciso segundo del artículo 23: “(...) *afectaciones causadas con la conducta criminal*”.

Del parágrafo 3° del artículo 23: “(...) *de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*”.

Del parágrafo 4° del artículo 23: “(...) *la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral de las víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la Ley 1448 de 2001*”.

Del parágrafo 5° del artículo 23: “*la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*”.

Del artículo 24, inciso primero: “*de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias*”.

Del artículo 33 parágrafo 5°: “(...) *para el pago de los programas de reparación administrativa*”.

<sup>1</sup> Modifica el artículo 6° de la Ley 975 de 2005 sobre los derechos de las víctimas.

<sup>2</sup> Modifica el artículo 23 de la Ley 975 de 2005, sobre el incidente de reparación integral.

Del artículo 41: el segmento “8, 42, 43, 45, 47, 48, 49”.

A continuación se reseñan los argumentos en que se sostiene la impugnación:

2.1 La Corte Constitucional ya había determinado en la sentencia C-370 de 2006 que el Estado tiene la obligación de reparar a toda persona que hubiese sufrido un daño real y concreto, y no solo a las víctimas de unos determinados delitos, porque ello vulnera los derechos de acceso a la administración de justicia, a la igualdad y al debido proceso.

2.2 Contrario a ello, las normas demandadas ordenan que la reparación a las víctimas de la violencia se hará conforme a la ley 1448 de 2011, lo que resulta violatorio del derecho a la reparación integral. En tal sentido, explican los actores que el artículo 132 de la ley 1448 autorizó al gobierno para expedir un estatuto reglamentario – el Decreto 4800 de 2011- cuyos artículos 149 y 150 establecen los montos de reparación para los delitos de homicidio, desaparición forzada, secuestro, tortura, tratos inhumanos y degradantes, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado de menores y desplazamiento forzado. Indican que al no incluir otro tipo de delitos -como hurto de ganado, extorsión, amenazas, daño en bien ajeno, destrucción y apropiación de bienes, violación de habitación y otros- el Ejecutivo termina por negarles a las víctimas de tales conductas la posibilidad de obtener una indemnización y, por lo tanto, las priva de su derecho a la reparación.

2.3 Luego de destacar algunas diferencias entre las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, señalan que el vicio fundamental de las normas demandadas radica en que reemplazan la reparación judicial establecida en la primera, por la reparación administrativa prevista en la segunda, cuyos orígenes, fines y alcances son diferentes, con lo que consecuentemente se perjudica a las víctimas que adelantaron largos procesos judiciales ante los tribunales de “*justicia y paz*”. Insisten en que las normas demandadas socavan la figura de la indemnización judicial, reduciéndola a una reparación administrativa para todas las víctimas del país, sin consideración al daño total que cada una demuestre ante un juez o tribunal competente, lo cual contraviene los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

2.4 Argumentan que las normas demandadas violan el derecho a la reparación porque dejan a muchas víctimas sin satisfacción alguna. En este orden de ideas, señalan que los artículos 4º y 41 de la ley 1592/12 derogan las normas que se refieren a los derechos de las víctimas, en el marco de la reparación judicial (Arts. 6 y 37 de la ley 975 de 2005). Además, señalan, la nueva norma ordena aplicar, en materia de reparación, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, norma ésta que en sus artículos 149 y 150 solo incluye a unas víctimas, dejando a un gran grupo de ellas sin reparación.

2.5 Afirman que la Ley 975/05 ordenaba al victimario reparar a sus víctimas, mientras que ahora, en el marco normativo vigente, la ley ordena que en el “*incidente de reparación*” se envíe el expediente a la UAEARIV para “*tasar*” el monto de la reparación, y destinar los bienes entregados por el postulado a la reparación administrativa. Por consiguiente, en su criterio, se viola el derecho a la reparación porque ahora el victimario no está obligado a reparar directamente a las víctimas de sus delitos. Sobre este tema, afirman que el artículo 42 de la ley 975 de 2005 establecía el deber general de reparar en cabeza del victimario, quien, a partir de la ley 1592 de 2012 (Art. 33) no está obligado a reparar a su víctima directa porque los bienes de aquel no están destinados al pago de las condenas por violación de sus derechos, sino al pago de los programas de reparación administrativa.

2.6 Señalan que la normatividad demandada cambia el término “*reparar el daño*” causado a la víctima, por “*reparar la afectación*” causada a la víctima, criterio ambiguo que se presta para múltiples interpretaciones que difieren de lo que la legislación penal ha considerado un daño (no una afectación).

En este sentido, argumentan que el daño es definido como “*el detrimento, perjuicio o menoscabo que una persona sufre a consecuencia de la acción u omisión de otra, y que afecta a sus bienes, derechos e intereses*” mientras que la afectación alude al efecto y no al perjuicio causado, es decir, a las posibles secuelas del daño, más que al daño en sí mismo.

Así las cosas, con la reforma normativa cuestionada no basta haber sufrido un daño para ser titular del derecho a la reparación, sino que deben acreditarse nuevos requisitos como la determinación de que sea real, concreto y específico, para que cause la mencionada afectación a la víctima.

2.7 Consideran que los segmentos normativos acusados violan el derecho de las víctimas a la justicia porque no establece procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de sus derechos. Sobre este tema, los actores alegan que al trasladar la competencia de los jueces y tribunales a la UAEARIV, como consecuencia lógica se obliga a las víctimas a iniciar otro proceso por vía contencioso administrativa, producto de los eventuales desacuerdos entre la entidad y las víctimas por el monto de las indemnizaciones, trámite que puede durar varios años.

Finalmente, afirman que no existe proporcionalidad entre los valores de la justicia y la paz, pues el derecho a la reparación de la víctima se mengua, y los derechos de los victimarios permanecen incólumes. Esto, debido a que el equilibrio en la ponderación entre justicia y paz, ámbito en el que se compensa menos cárcel para el victimario a cambio de verdad y reparación para las víctimas no se cumple, pues al trasladar la competencia de “*tasar*” los daños causados a la víctima a una autoridad administrativa (UAEARIV), no se tiene en cuenta lo demostrado judicialmente y se somete a las víctimas a decisiones

administrativas que conllevan a procesos de varios años de duración, reduciendo los montos de reparación.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. De entidades públicas**

###### **1.1. Presidencia del Congreso de la República.**

Clemente Martínez Araque, apoderado del Congreso de la República, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en las siguientes razones:

El propósito de la ley 1592, y por tanto de las normas demandadas, es *“imprimir celeridad y eficacia a los procesos judiciales de justicia y paz que actualmente están siendo conocidos mediante el mecanismo de justicia transicional, para así garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y contribuir a la reconciliación nacional.”* De manera que las normas reprochadas cumplen con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Frente al primer cargo expuesto por los accionantes, se recuerda que el legislador tiene una amplia potestad regulatoria otorgada por la Constitución y reconocida por la jurisprudencia constitucional, la cual incluye la determinación de los procedimientos judiciales y administrativos, con el propósito de dotar de efectividad a los derechos y deberes fundamentales.

Con base en lo anterior, es claro que el Legislador podía trasladar funciones legalmente atribuidas a un órgano de administración de justicia a la UAEARIV, sin vulnerar el principio de separación de poderes, o la autonomía e independencia de la administración de justicia. El mecanismo que utilizó es adecuado, debido a que en la respectiva *“audiencia en la que la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial declare la legalidad de la aceptación de los cargos formulados al postulado, se dará inicio de oficio al incidente para la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas con la conducta delictiva.”*

En efecto, si se examina el procedimiento ahora vigente, debe observarse que la audiencia del incidente se iniciará con la intervención de la víctima, su representante legal o abogado de oficio, para que exponga las afectaciones causadas. En ese momento, la Sala de decisión competente incorporará en el fallo lo expresado por las víctimas en la audiencia, con el fin de contribuir al esclarecimiento del patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, así como los contextos, las causas y los motivos del mismo, y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la inclusión de éstas en los registros correspondientes, a fin de acceder de manera

preferente a los programas de reparación integral de que trata la Ley 1448 de 2011. “[A]si entrarán en aplicación las disposiciones de los artículos 23 (*incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*) y remitirá el expediente a la UAEARIV para tales efectos (art. 24 –*reparación integral*–), y el pago de los programas de reparación administrativa que se desarrollen de conformidad con la ley 1448 de 2011 (art. 33).”

Frente al segundo cargo propuesto, la Corte debe declararse inhibida, en tanto la demanda no confronta las normas censuradas con la Constitución (carga procesal sustancial), sino que se limitaron a compararlas con las normas modificadas o derogadas de la ley 975 de 2005.

Por tanto, contrario a lo expresado por los demandantes, el nuevo sistema es acorde con el ordenamiento constitucional, al reconocerles a las víctimas sus derechos y otorgarles garantías para la reparación administrativa. Incluso, tiene la posibilidad de acudir a reclamos tanto en sede administrativa (recurso de reposición) como a la sede jurisdiccional contencioso administrativa.

## **1.2. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**

Andrés Bernal Morales, en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, intervino en defensa de las normas demandadas.

De forma preliminar, el interviniente señala que se limitará a pronunciarse sobre los cargos que puedan incidir en las medidas de restitución de tierras despojadas o en las competencias de la Unidad de Restitución de Tierras.

Una vez aclarado el punto anterior, señala que “*uno de los cambios más significativos de la reforma realizada por dicha ley, es el artículo 23 de la ley 1592 de 2012, en donde se establece que los Incidentes de Reparación Integral se convierten ahora en Incidentes de Identificación de Afectaciones Causadas (IIAC), dando prioridad a la indemnización por vía administrativa y dejando atrás la reparación económica por vía judicial*”. Lo anterior, significa que el daño sufrido por las víctimas no será objeto de tasación y que, en caso de ser considerado como víctima en la sentencia, su indemnización será tramitada de acuerdo a los montos establecidos en la Ley de Víctimas.

En un segundo apartado, aduce que la remisión al régimen transicional de la Ley 1448 de 2011 que realizan algunas de las normas censuradas por los accionantes es constitucional. En el marco de la normatividad propia de la justicia transicional en nuestro país (Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011), las normas que se impugnan pretenden instituir una política de Estado en materia de asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, ofreciendo herramientas para que aquellas reivindiquen su dignidad y desarrollen su modelo de vida. En esa medida, “*la ley 1592 busca fortalecer, (...), las funciones principales del proceso penal de Justicia y Paz (...); así como garantizar la reparación de las víctimas reconocidas a través de los*

*programas administrativos de reparación de la ley 1448 de 2011(...). Por ese motivo, para el representante del Ministerio de Agricultura las normas demandadas son producto de la legítima potestad del legislador para regular los instrumentos y herramientas por las cuales se materializa la justicia transicional, como marco necesario para lograr la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado.*

Señala que el artículo 23A de la ley 975 y las normas que ordenan la remisión del expediente que se tramita en el proceso de justicia y paz a la UAEARIV y/o a la UAEGRTD, *“deben leerse en armonía con el artículo 38 de la ley 1592 de 2012 que señala que en el evento en que la medida cautelar se haya impuesto con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley (3 de diciembre de 2012), se tramitará por el proceso de Justicia y Paz. (...)”*.

En esa dirección, también expresa el interviniente que *“al tenor de los artículos 17B, 38 y 39 de la Ley 1592 de 2012, se deduce cómo el legislador lo que pretendió fue establecer un régimen de transición que armonizara la Ley de Justicia y Paz con la normatividad de la Ley de Víctimas, permitiendo que los incidentes de restitución de tierras en curso culminaran dentro del trámite de la Ley 975 de 2005.”* Por lo expuesto, concluye que la ley 1592 establece que en algunos casos, el juez de justicia y paz se pronuncie sobre la reparación a las víctimas, y específicamente sobre la restitución de tierras si se satisfacen, entre otros, los requisitos de los artículos 38 y 39 de la ley 1592 de 2012.

El apoderado del Ministerio de Agricultura sostuvo además que no existe vulneración del principio de separación de funciones entre las ramas judicial y la ejecutiva, pues en materia de restitución de tierras existe siempre el juez especializado, quien decide de fondo sobre la titularidad del derecho a la restitución de tierras de las víctimas de despojo o abandono, conforme lo previsto en el artículo 91 de la ley 1448 de 2011.

### **1.3. Del Ministerio de Defensa.**

Sandra Marcela Parada Aceros, en representación del Ministerio de Defensa Nacional, intervino ante esta Corporación con la finalidad de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Expone que la Ley 1592 de 2012 pretende esencialmente mejorar los aspectos fundamentales y el funcionamiento e implementación de la Ley de justicia y paz. Afirma que la ley señalada busca que las investigaciones puedan llevarse a cabo en etapas procesales más ágiles y expeditas, tal como en efecto lo contempla la ley demandada. Como lo señalan los incisos 2º y 3º del artículo 26 de la ley 1592 de 2012, en la aplicación de la ley de justicia y paz *“fue necesario corregir [...] los puntos álgidos siendo relevante entre otros, bajo la óptica no solo del ente investigador, sino de la institucionalidad involucrada, dar una respuesta oportuna a los postulados sobre la*

*procedencia de una pena alternativa, como consecuencia de contribuciones efectivas al proceso de reconciliación nacional (...).”*

Así las cosas, en criterio de la apoderada del Ministerio de Defensa, la Ley 1592 de 2012 plantea: (i) la investigación, enjuiciamiento y sanción de los mayores responsables de violaciones de los derechos humanos; (ii) la reintegración a la vida civil de los miembros de los grupos armados al margen de la ley; y (iii) la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

#### **1.4. Del Ministerio del Interior y de Justicia.**

Pedro Ricardo Torres Báez, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia, presentó su intervención a esta Corte dentro del término establecido, para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

En esta intervención, se sostiene que las normas demandadas garantizan de una mejor manera la satisfacción del derecho a la reparación integral de las víctimas. Afirma que la mejor fórmula para satisfacer ese derecho “*es a través de un programa masivo de reparación administrativa como el contemplado en la ley 1448 de 2011, y no como insisten los demandantes, a través de un procedimiento judicial*”. Con ello, la remisión que las normas demandadas hacen para que las víctimas que participan del procedimiento de justicia y paz acudan a los cauces de la ley de víctimas, es a todas luces constitucional.

Adicionalmente, argumenta que el programa administrativo de reparación de víctimas es la forma de garantizar de manera adecuada el derecho a la reparación. Sobre este asunto, afirma que el programa administrativo de reparación creado por la Ley 1448 de 2011 es integral, al incluir distintos componente del derecho a la reparación. En tal sentido, la reparación instituida en la Ley 1448 incluye diferentes componentes como: (i) indemnización administrativa; (ii) restitución de tierras; (iii) medidas de satisfacción, reparación simbólica y construcción de la memoria histórica; (iv) creación de un programa de rehabilitación que abarca tanto las afectaciones físicas y psicológicas de las víctimas, como el resquebrajamiento del tejido comunitario y social; y la (v) garantía de no repetición.

Señala que el proceso judicial de justicia transicional demostró no ser la manera efectiva de satisfacer el derecho a la reparación a cargo del Estado en un contexto de violaciones masivas de derechos, toda vez que la reparación sometida a reglas judiciales adolece de cuatro defectos: (i) no es pronta; (ii) el Estado no cuenta con los recursos económicos para garantizar la reparación del universo total de víctimas que hacen parte de Justicia y Paz, bajo estándares judiciales ordinarios; (iii) para la reparación es necesario el establecimiento de obligaciones concretas a cargo de las autoridades nacionales, regionales y locales, que no pueden ser ordenadas por funcionarios

judiciales; y (iv) la reparación a cargo del Estado, a través de un proceso penal mantiene el *statu quo* de vulnerabilidad social de las víctimas, reproduciendo lógicas de exclusión económica.

Finalmente, aduce que las normas reprochadas como inconstitucionales no violan el principio de separación de poderes ni la independencia judicial, pues no se excluye de la reparación integral a las víctimas del proceso penal especial de justicia y paz, no se releva al victimario de su obligación de reparar, no se afecta el derecho a la reparación integral con el establecimiento de montos de indemnización, se garantizan procedimientos justos, y no procede el juicio de ponderación establecido por los demandantes.

### **1.5. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

Diana Marcela Cárdenas Ballesteros, como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó se declarara la constitucionalidad de las normas demandadas con base en las siguientes razones.

No existe vulneración del principio de separación de poderes o de independencia del poder judicial en tanto el diseño procesal de la ley 1592 busca que las víctimas accedan a los programas de reparación integral y restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011.

Las disposiciones contenidas en los aparte acusados “*son indispensables precisamente para garantizar la reparación de un número mayor de víctimas, porque a pesar de que el victimario no entregue sus bienes para reparar a su víctima directa, si debe entregarlos como condición para recibir los beneficios de la ley de justicia y paz, por tanto, estos bienes y las demás fuentes de recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas, se encuentran destinados para la reparación de las víctimas, de manera continua, viable y progresiva.*” Recuerda el interviniente que el legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia de procedimientos judiciales, aspecto que avala también la constitucionalidad de las normas demandadas

## **2. De Instituciones Educativas**

### **2.1. De la Universidad Libre**

Esta institución educativa, a través del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, presentó concepto en este trámite, con el propósito de solicitar que se declare: (i) la inexecutable de la expresión “*las cuales en ningún caso serán tasadas*” contenida en el artículo 23 de la ley 1592 de 2012; (ii) inexecutable el segmento “*la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la ley 1448 de 2011*”, del

artículo 23; y (iii) la exequibilidad condicionada del apartado demandado del artículo 23A que señala “[e]n concordancia con el artículo 23 de la presente ley, la Sala remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que las víctimas puedan acceder a los programas de reparación que estas ofrecen, sin que esto signifique la renuncia a un recurso para acceder a reparación judicial”, esto, bajo el entendido de que la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial deberá obligatoriamente tasar el daño y determinar las medidas de reparación a partir del incidente de identificación de las afectaciones causadas. Además; (iv) la exequibilidad de los restantes contenidos normativos demandados en la presente acción de inconstitucionalidad.

Para fundamentar su solicitud adujo que el artículo 23 señalado, ordena que las afectaciones causadas a las víctimas no sean tasadas en el marco del proceso judicial sino que se envíe el expediente a la UAEARIV, con lo que se evade la obligación que corresponde al Estado de proveer de un recurso judicial eficaz, rápido y apropiado a las víctimas para garantizar el derecho a la reparación. Sobre este tema, sostiene que “[s]i en el marco de la actuación judicial se inicia de oficio un incidente para la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas con la conducta criminal, que implica la comparecencia directa de éstas a una audiencia y aportar prueba sumaria de las afectaciones alegadas, el hecho que la ley ordene al juez no tasar la ‘afectación causada’ y como consecuencia le impida establecer las medidas de reparación, es una violación al derecho a un recurso judicial eficaz.”

En esta misma línea argumentativa estimó que “[s]i bien es cierto que el incidente se inicia de oficio, también lo es que cuando la víctima acude a la audiencia y aporta prueba sumaria de la ‘afectación’ está haciendo uso de un recurso judicial que debería conducir a una reparación adecuada, efectiva y rápida. En este caso sucede lo contrario. El acceso a la justicia para efectos de la reparación se ve truncado ante la orden legal que impide al funcionario judicial tomar las medidas que en materia de reparación le corresponden.”

En criterio de la institución interviniente, el segmento normativo demandado tampoco responde a la obligación del Estado de adecuar su ordenamiento jurídico a los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, pues no solo expresa el desconocimiento de la obligación de garantía, sino de la de respeto de los derechos humanos, en este caso, del derecho a un recurso judicial y a la reparación.

Adicionalmente, encuentra que el artículo 23 excluye la protección a través de un recurso judicial cuando se está en presencia de un “sujeto de reparación colectiva”, puesto que la calificación se le quita al juez y se traslada a un órgano del ejecutivo tratándose de la determinación de derechos fundamentales.

Con base en la sentencia C-099 de 2013 señala que esta Corte estableció que resulta incompatible con la Carta excluir a las víctimas del derecho a acceder a un recurso judicial efectivo para reclamar la reparación por crímenes de lesa humanidad por agentes del Estado. En este sentido afirman que no se debe discriminar cuando los daños antijurídicos son causados por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, pues hacerlo “*implicaría una distinción entre las víctimas respecto a sus derechos, permitiendo a las que lo son de agentes estatales reparación por la vía judicial y a las demás negándoles ese derecho y con esto una reparación proporcional y plena*”.

Concluye que la norma que considera inconstitucional plantea en la práctica dos regímenes de derechos para las víctimas: uno, basado en la ley 975 de 2005, y otro, derivado de la ley 1592 de 2012. En este último se excluye del proceso judicial que se adelanta con base en la ley 975 la posibilidad de tasar el daño causado y determinar las medidas de reparación, con lo que se desconoce el derecho a un recurso judicial efectivo y se reduce el derecho de reparación, únicamente, a la de carácter administrativo.

Señala además que “*si bien no hay una prohibición en la norma a que las víctimas puedan acudir a otro funcionario judicial para buscar la reparación, se impone en las normas demandadas la obligación de acudir dos veces con el mismo propósito al aparato judicial: la primera en el marco de la Ley 1592 que concluye con reparación administrativa y una segunda a través de los mecanismos ordinarios que se establecen para reclamar reparación por violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario.*”

Igualmente concluye que la reparación que se ofrece a través de la ley 1592 no es adecuada, efectiva y rápida, en tanto no es proporcional al daño causado y la gravedad de la violación, pues excluye la reparación judicial en el procedimiento descrito y por ello no es idónea para lograr el fin constitucional de la reparación.

### **3. De la Universidad de Ibagué**

La Institución educativa mencionada presentó escrito extemporáneo a la Corte Constitucional en el que consideró que los preceptos acusados son constitucionales.

Luego de explicar la existencia de dos formas de reparación a las víctimas, tanto en sede administrativa como en sede judicial, señaló que el incidente de reparación establecido en la ley 1592 de 2012 en sus artículos 23, 24 y 25 se ocupa del tema y en esencia es el mismo que el del proceso penal ordinario, aunque culmina con la remisión del expediente a la UAEAREV y/o a la UAEGRTD para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de

restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011. Con base en lo anterior, sostiene que la modificación de algunas normas de la ley 975 de 2005 obedece a las particularidades de un proceso de justicia transicional.

Afirma que *“una cosa son las afectaciones y otra los actos de reparación según cada afectación, sin que la falta de tasación por el juez de conocimiento penal frente a cada una constituya un claro desconocimiento de la división de poderes.”* Y explica que *“el artículo 24 que adiciona el artículo 23<sup>a</sup>, a la Ley 975 reitera la remisión que el tribunal debe hacer del expediente a la Unidad Administrativa, con el fin de que la víctima sea objeto de la aplicación integral de las distintas medidas de justicia transicional.”*

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

En ejercicio de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, la Viceprocuradora General de la Nación actuando con funciones de Procuradora General de la Nación emitió el concepto No. 5689 de cinco (05) de diciembre de dos mil trece (2013) solicitando que la Corte decida: (i) estarse a lo resuelto en las sentencias relativas a los expedientes D-9813, D-9818 y D-9849 con relación a los artículos 4º, 23, 24, 25 y 41 de la Ley 1592 de 2012, y, de conformidad con ello, declare su exequibilidad por los cargos analizado; (ii) declararse inhibida para pronunciarse sobre el artículo 25 y sobre el aparte demandado del artículo 33 de la Ley 1592 de 2012, por ineptitud sustantiva de los cargos elevados contra los mismos; (iii) de manera subsidiaria, declararlos exequibles en relación con los cargos elevados, con fundamento en las razones señaladas en los conceptos 5649, 5650 y 5669. La Viceprocuradora General fundamenta su posición en las siguientes consideraciones:

1. La Corte ya ha analizado la constitucionalidad de los artículos 23, 24, 25 y 41 de la Ley 1592 de 2012 por cargos semejantes a los aducidos en la demanda, e incluso, a partir de muchas de las normas constitucionales que se han invocado como vulneradas.

Así, en el concepto 5650, el Jefe del Ministerio Público solicitó declarar la exequibilidad del artículo 23 de la Ley 2592 de 2012 (junto con los artículos 23A y 40), al considerar que la remisión del expediente a las autoridades administrativas (UAEARIV o la UAERTD) para efectos de la aplicación de las medias de reparación desconocía las garantías establecidas en la CADH.

En esa oportunidad se adujo, con base en reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-099 y SU-254 de 2013), que la modificación del incidente de reparación integral por la fórmula de reparación administrativa se justificaba en tanto *“el modelo original de la Ley 795 de 2005, ha resultado poco eficaz en términos de asegurar los derechos de reparación a las víctimas como parte integral de sus derechos [ya que] su duración prolongada y [la reparación] se ve seriamente obstaculizada por la poca vocación reparadora*

*de los bienes del miembro del grupo armado ilegal (...).*” Por lo anterior, dentro de la amplia potestad de configuración del legislador era adecuado armonizar el derecho a la reparación administrativa, con la posibilidad de acudir a la reparación judicial en los casos más graves, donde el daño es especialmente intenso para las víctimas.

En el concepto 5649, el ente de control, solicitó la exequibilidad del mismo apartado del artículo 4° de la ley 1592 de 2012, y de los artículos 23 y 24 de la misma ley, acusados por estimarlos contrarios a varios artículos constitucionales e instrumentos internacionales como los ahora invocados, por vulneración de los derechos de las víctimas a la reparación integral y del principio de separación de poderes; por reducir la participación de las víctimas dentro del proceso de justicia y paz; por exclusión y discriminación de ciertos grupos de víctimas, y por violación del derecho de las víctimas a gozar de un recurso judicial efectivo para la protección de sus derechos.

Se sostuvo en dicha ocasión que la reparación integral a las víctimas implicaba un conjunto de medidas para la garantía de sus derechos (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantía de no repetición, reparación simbólica y reparación colectiva). En esta medida el Legislador, al introducir modificaciones al régimen de reparación de las víctimas, a través de la Ley 1592 de 2012 pretendió *“separar el proceso penal del que trata la Ley de Justicia y Paz, en donde en todo caso se buscaron reconocer y respetar los derechos de las víctimas, de las medidas estrictamente de reparación, establecidas ahora en la Ley 1448 de 2011, sin con ello pretender desconocer o menoscabar éste o los demás derechos de las víctimas.”*

Por su parte, en el concepto 5669 se solicitó la constitucionalidad de los artículos 23, 24 y 40 de la Ley 1592 de 2012 por la presunta vulneración de los derechos de las víctimas al acceso a la administración de justicia y a obtener una reparación integral. En esta oportunidad nuevamente se reprochó que el legislador hubiere reemplazado la reparación judicial de las víctimas de la Ley 795 de 2005 por la reparación administrativa prevista en la ley 1448 de 2011, pues para el Ministerio Público *“es claro que ninguna de las normas a las cuales reenvía la modificación impide el acceso a un juez para reclamar la indemnización por vía judicial, en el caso en que la víctima lo considere oportuno,”* para lo que nuevamente se acudió a lo establecido en las sentencias C-099 y SU-254 de 2013.

2. En lo que se relaciona con artículos 25 y 33 de la Ley 1592 de 2012, no ha habido pronunciamientos o precedentes, pero en la demanda no se ofrecen razones de naturaleza constitucional. Esto, por cuanto en el reproche que se realiza de dichas normas *“únicamente consideran que debe volverse a la redacción original del artículo 24 por cuanto allí se incluían unas ‘obligaciones de reparación moral y económica’ en favor de las víctimas, que ahora han sido eliminadas en virtud de la remisión a la Ley 1448 de 2011 y la*

*consecuente procedencia de las medidas de reparación integral para las víctimas que allí se establecen.”*

Señala además que la censura de los artículos referidos se entiende por la conexidad con las razones de inconstitucionalidad de los artículos sobre los que ya existe pronunciamiento constitucional, de manera que al sustraer del juicio las normas sobre las que ya existe juicio de constitucionalidad, quedan sin piso los argumentos de la demanda. En efecto, indica que *“antes que buscar que se elimine de esta norma el aparte ya señalado, lo que pretenden es que desaparezca toda remisión de la Ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005) a la Ley de Víctimas (Ley 1448) y que, de conformidad con ello, se mantengan vigentes las normas anteriores de la primera de estas leyes, en donde se establecía que el proceso judicial penal de Justicia y Paz incluía un incidente de reparación integral.”*

En consecuencia, la Corte deberá declararse inhibida para pronunciarse sobre los artículos 25 y 33 en consideración a la falta de claridad, certeza especificidad y suficiencia de las razones por las que se les acusa de inconstitucionales. Finalmente, si la Corte considerara viable analizar la constitucionalidad de las normas referidas, debería estimarlas ajustadas a la Carta por las razones expuestas en este concepto.

## **VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **Competencia de la Corte**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1592 de 2012.

### **Planteamiento de los problemas jurídicos**

2. De acuerdo con la demanda, las intervenciones institucionales y ciudadanas y el concepto del Procurador General de la Nación, corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos, derivados de los dos cargos formulados:

(i) Determinar si las expresiones: *“(…)las cuales en ningún caso serán tasadas”* contenida en el inciso cuarto del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012; *“(…) y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas (…)”* contenida en el inciso quinto del artículo 23; y el inciso 2º del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012, vulneran los principios de separación de poderes e independencia judicial, en cuanto trasladan a una dependencia de la rama ejecutiva del poder público (a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a

las Víctimas –UAEARIV-), funciones que son propias de los jueces, como es la de tasar el monto de la indemnización correspondiente al daño antijurídico ocasionado a la víctima por el punible investigado.

(ii) Establecer si las expresiones “(...) *La definición de estos derechos se encuentran desarrollados en la Ley 1448 de 2011*” del artículo 4° de la Ley 1592 de 2012; “(...) *afectaciones causadas a la víctima*” del inciso primero del artículo 23; “(...) *afectaciones causadas con la conducta criminal*” del inciso segundo del artículo 23; “(...) *de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*” del párrafo 3° del artículo 23; “(...) *la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral de las víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la Ley 1448 de 2001*” del párrafo 4° del artículo 23; “*la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*” del párrafo 5° del artículo 23; “*de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias*” del artículo 24, inciso primero; “(...) *para el pago de los programas de reparación administrativa*” del artículo 33 párrafo 5°; el segmento “8, 42, 43, 45, 47,48, 49” del artículo 41, todos de la Ley 1592 de 2012, vulneran los derechos de las víctimas a una reparación integral, al debido proceso, al acceso a la justicia y a la igualdad, en razón a que las expresiones acusadas implican la sustitución del *incidente judicial de reparación integral* previsto en la Ley 975 de 2006, por un *incidente de identificación de afectaciones a la víctima* contenido en la Ley 1592 de 2012, el cual reduce la reparación a las víctima de los delitos de justicia y paz, a una indemnización por la vía administrativa .

### **Cuestión Preliminar. Examen de cosa juzgada constitucional.**

3. Comoquiera que existen pronunciamientos de fondo de esta corporación, plasmados en las sentencias C-180 de 2014 y C-286 de 2014 en relación con algunas de las normas demandadas en esta oportunidad, procederá la Sala a constatar si se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en relación con los preceptos y los cargos que sustentan la presente demanda. Para el efecto, la Sala recordará las reglas jurisprudenciales sobre los eventos en que se configura la cosa juzgada constitucional, determinará el alcance de los pronunciamientos mencionados y efectuará el cotejo respectivo para establecer si sus efectos se extienden a los preceptos demandados en esta ocasión.

### **Configuración de cosa Juzgada Constitucional. Reiteración de jurisprudencia**

4. El artículo 241 Superior encarga la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional, y el artículo 243 Superior determina que “[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. De otra parte, el artículo 244

Superior le otorga a los pronunciamientos de este Tribunal un carácter inmutable, vinculante y definitivo, de manera que el juez constitucional no puede volver a conocer y decidir sobre lo resuelto. De esta manera, los pronunciamientos de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inmutable, esto es, los cobija la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional en desarrollo del principio de seguridad jurídica.<sup>3</sup>

5. La cosa juzgada constitucional tiene como efecto, de un lado, la prohibición de que las autoridades puedan reproducir o aplicar el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo; y de otro lado, implica una restricción frente a la propia actividad de la Corte, ya que si este Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, pierde *prima facie* la competencia para pronunciarse nuevamente sobre el mismo tópico, en armonía con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

Por tanto, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que en relación con las sentencias de constitucionalidad rige el principio general de la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias anteriores de constitucionalidad. Este principio cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico.

De esta manera, la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional se orienta a garantizar la estabilidad de las sentencias judiciales, la *certeza*<sup>4</sup> respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica<sup>5</sup>.

6. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que en el caso de las declaraciones de inexecutableidad parcial o declaratorias de executableidad, puede presentarse el fenómeno de la cosa juzgada relativa, cuando el pronunciamiento se limita a uno o más cargos de inconstitucionalidad determinados, y por consiguiente, permite la presentación de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado ampliamente entre las categorías conceptuales de *cosa juzgada absoluta, relativa, formal y material*<sup>6</sup>. Existe cosa juzgada absoluta “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1022 de 2012.

<sup>4</sup> Sentencia C-153 de 2002.

<sup>5</sup> Ver Sentencias C-337 de 2007, C-774 de 2001, C- 548 de 2002, C-478 de 1998, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia C-774 de 2001.

*todo el texto Constitucional.*”<sup>7</sup> Por otro lado, existe cosa juzgada relativa cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro “se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.”<sup>8</sup> En relación a esta última categoría, también se ha dicho que ésta puede presentarse de manera explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutive, e implícita cuando tal hecho ocurre en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se haga mención alguna en la parte resolutive.<sup>9</sup>

De esta manera, le concierne al juez constitucional efectuar un análisis minucioso respecto de la norma acusada con el fin de poder establecer si sobre ella recae el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y si tal cosa juzgada es absoluta o relativa.

De otra parte, la Corte ha diferenciado entre la cosa juzgada material y la cosa juzgada formal.<sup>10</sup> En relación con esta diferenciación este Tribunal ha establecido que la cosa juzgada formal ocurre “...cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio”<sup>11</sup> En contraposición, existe cosa juzgada material cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.<sup>12</sup>

7. En síntesis, es de reiterar que: (i) el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) las

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia C-310 de 2002. Para consultar los alcances y diferencias entre cosa juzgada relativa y cosa juzgada absoluta se pueden consultar los siguientes fallos: C-366 de 2006, C-850 de 2005, C-710 de 2005, A-163 de 2005, C-914 de 2004, C-1004 de 2003, C-567 de 2003, C-063 de 2003, C-415 de 2002, C-045 de 2002, entre otras.

<sup>8</sup> Cfr. Auto de Sala Plena, A-174 de 2001.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia C-478 de 1998. (MP. Alejandro Martínez Caballero)

<sup>10</sup> Ver Sentencia C-532 de 2013

<sup>11</sup> Sentencia C-489 de 2000.

<sup>12</sup> Ver Sentencias C-427 de 1996 y C-532 de 2013. En esta última la Corte precisó que los requisitos para que se configure la cosa juzgada material, de conformidad con el inciso 2º del artículo 243 de CP son los siguientes: “1. Que una norma haya sido declarada inexecutable.

2. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente;<sup>12</sup>

3. Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior;

4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte. La Corte ha puesto de relieve la importancia de la cosa juzgada material para la seguridad jurídica, el respeto del Estado Social de Derecho, y la vinculatoriedad del precedente constitucional. El primer objetivo se logra al evitar que una disposición que ya ha sido declarada inconstitucional pueda ser introducida nuevamente al ordenamiento jurídico. La segunda finalidad se consigue cuando se establece un límite al amplio margen de configuración legislativa del legislador, de manera que no pueda reproducir un contenido normativo que ha sido declarado inconstitucional. El tercer propósito se consigue como exigencia a la Corte de que respete la ratio decidendi de sus propios pronunciamientos.<sup>12</sup>

declaraciones de inexecutable que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) no obstante lo anterior, en casos de inexecutable parcial o de executable, puede configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, en cuanto el pronunciamiento de la Corte respecto de un precepto normativo se hubiere restringido al análisis de ciertos cargos, dejando abierta la posibilidad a nuevas demandas contra el mismo enunciado normativo, pero por cargos disímiles a los ya analizados.

Con fundamento en este marco conceptual, procede la Sala a pronunciarse sobre la posible estructuración de cosa juzgada constitucional derivada de las sentencias C-180 de 2014 y C-286 de 2014.

**Configuración de cosa juzgada respecto de las expresiones acusadas de los incisos 4° y 5° del artículo 23, y en relación con el inciso 2° del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012, declarados inexecutable en la Sentencia C-180 de 2014.**

8. El primer cargo formulado en la demanda se dirige contra las expresiones: “(...) *las cuales en ningún caso serán tasadas*” contenida en el inciso cuarto del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012; “(...) *y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas (...)*” contenida en el inciso quinto del artículo 23; y contra el inciso 2° del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012.

Sostienen los actores que los mencionados apartes normativos vulneran los principios de separación de poderes e independencia judicial, toda vez que trasladan a una dependencia de la rama ejecutiva del poder público (a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UAEARIV-), funciones que son propias de los jueces, como es la de tasar el monto de la indemnización correspondiente al daño antijurídico ocasionado a la víctima por el punible investigado.

9. Al respecto observa la Corte que mediante sentencia C-180 de 2014 esta Corporación analizó y falló una demanda que involucraba algunos apartes de los artículos 23 y 24 de la Ley 1592 de 2012, también objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad, declarando su inexecutable. Por tanto, la Sala debe verificar si se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En efecto, en la mencionada sentencia la Corte decidió declarar INEXECUIBLES las expresiones “*las cuales en ningún caso serán tasadas*” del inciso 4 del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, y el apartado “*y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y*

*Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar” del inciso quinto del artículo 23. Igualmente declaró la inexecutable del inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012.<sup>13</sup>*

10. Luego de examinar los lineamientos constitucionales sobre los derechos de las víctimas en procesos de transición democrática hacia la paz, la Corte concluyó en la sentencia C-180 de 2014 que en el contexto colombiano el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo se vincula constitucionalmente a la posibilidad que mediante una decisión del juez penal de conocimiento se dispongan las medidas de reparación integral que demanda, y en ese orden, resultan inconstitucionales las expresiones “*las cuales en ningún caso serán tasadas*”, del artículo 23 inciso cuarto y el apartado normativo “*y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar*” del inciso quinto del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012. De igual manera este Tribunal consideró que las mencionadas disposiciones debían integrarse normativamente con el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012, precepto que también fue cobijado con el pronunciamiento de inexecutable.

11. Observa la Sala que los segmentos normativos demandados en esta oportunidad y que se integran a la censura contenida en el primer cargo, quedan totalmente subsumidos en los contenidos normativos que fueron declarados inexecutable en la sentencia C-180 de 2014.

De conformidad con lo expuesto, constata la Corte que existiendo ya un pronunciamiento de fondo respecto de los contenidos normativos acusados, se configura el fenómeno de la cosa juzgada formal absoluta, la cual recae sobre la expresión “*las cuales en ningún caso serán tasadas*” del inciso 4 del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012, y sobre el segmento normativo “*y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (...)*” contenido en el inciso quinto del artículo 23. Aunque el segmento normativo declarado inexecutable en la sentencia C-180 de 20014 es más extenso, el aparte ahora demandado queda subsumido dentro de esa declaratoria. Igualmente, el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012, objeto de la demanda ciudadana que ahora se examina, fue cobijado por el pronunciamiento de inexecutable contenido en la sentencia C-180 de 2014.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2014.

En consecuencia, en relación con el primer cargo, la Sala se *estará a lo resuelto* en la sentencia C-180 de 2014 que declaró la inexecutable de las expresiones *“las cuales en ningún caso serán tasadas”* del inciso 4° del artículo 23 de la Ley 1592 de 2012; *“y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar”* del inciso 5° del artículo 23; así como el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012.

**Configuración de cosa juzgada constitucional respecto otras expresiones acusadas de los artículos 23, 24, 33, y 41 de la ley 1592 de 2012, declarados inexecutable en la sentencia C-286 de 2014.**

12. El segundo cargo de esta demanda se dirige contra las expresiones que se relacionan a continuación, pertenecientes a diversos preceptos de la Ley 1592 de 2012:

*“(...) La definición de estos derechos se encuentran desarrollados en la Ley 1448 de 2011, contenida en el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012; “(...) afectaciones causadas a la víctima”, contenida en el inciso primero del artículo 23; “(...) afectaciones causadas con la conducta criminal” del inciso segundo del artículo 23; “(...) de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas” del párrafo 3° del artículo 23; “(...) la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral de las víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la Ley 1448 de 2011” del párrafo 4° del artículo 23; “la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas” del párrafo 5° del artículo 23; “de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias” del artículo 24, inciso primero; “(...) para el pago de los programas de reparación administrativa” del párrafo 5° del artículo 33; y el segmento normativo “8, 42, 43, 45, 47,48, 49” perteneciente al artículo 41.*

13. En la sentencia C-286 de 2014, la Corte examinó una demanda ciudadana dirigida contra el contenido integral de los artículos 23, 24, 33 y 40 de la Ley 1592 de 2012, así como contra la expresión *“y contra el fallo del incidente de identificación de afectaciones causadas”* contenida en el inciso 3° del artículo 27 de la misma ley. En atención a que la demanda realizaba serios cuestionamientos al denominado “incidente de identificación de afectaciones”, la Corte, haciendo uso de la técnica de integración normativa, y con el propósito de que el pronunciamiento no se tornara inocuo, extendió su estudio y decisión a los artículos 25 y 41 de la Ley 1592 de 2012.

14. En la mencionada sentencia, la Corte analizó un problema jurídico consistente en determinar si los artículos 23, 24, 25, 27 [parcial], 33, 40 y 41, en los cuales se regula de manera integral el incidente de identificación de afectaciones causadas a las víctimas, son violatorios de los derechos de acceso a la justicia, a un recurso judicial efectivo (Art. 229), y al debido proceso (Art. 29), para lograr la garantía del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas, en razón a que sustituye el incidente de reparación integral por la vía judicial penal, tal como se encontraba consagrado en la Ley 975 de 2005, por un incidente de identificación de afectaciones que se *homologa* con la reparación integral a las víctimas por vía administrativa.

Se refirió la Corte en esa oportunidad a las características de la justicia transicional, y a los límites que los derechos de las víctimas a la reparación integral en conexidad con el derecho a la justicia, a un recurso judicial efectivo, y al debido proceso, imponen a la libertad de configuración del legislador en contextos de justicia transicional. Analizó las diferencias sustanciales existentes entre la vía judicial y la administrativa para la reparación integral, y tras referirse a la naturaleza y alcance del incidente de reparación integral previsto en la Ley 975 de 2005, y al denominado incidente de identificación de afectaciones causadas a la víctima, concluyó que la configuración de este último contenida en los artículos 23, 24, 25, 27 (parcial), 33, 40 y 41 de la Ley 1592 de 2012, era inexecutable, por vulnerar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y a un recurso judicial efectivo para el logro de una reparación integral, así como los artículos 2, 8, y 25 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Sobre el particular la Corte puntualizó:

**“5.4.3** En cuanto a los límites impuestos al legislador para regular los regímenes de justicia transicional por parte de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y a las garantías de no repetición, especialmente en este caso a la reparación integral en conexidad con el derecho a la justicia en su aspecto del derecho a un recurso judicial efectivo y el debido proceso, tal y como quedó expuesto ampliamente en el apartado 6.2 de la parte motiva de esta providencia, la Corte colige que las normas demandadas de la Ley 1592 de 2012, al sustituir o reemplazar el incidente de reparación integral por la vía penal de justicia transicional consagrada en la Ley 975 de 2005 por el incidente de identificación de afectaciones regulado por la Ley 1592 de 2012, que se homologa con los mecanismos de reparación integral por la vía administrativa, excede claramente estos límites consagrados tanto por normas de derecho internacional como constitucionales. Así las cosas, las disposiciones acusadas desconocen lo consagrado en los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del bloque de constitucionalidad, los Principios de Joinet, la Resolución 60/147 la Asamblea General de la Naciones Unidas, la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos (num.15), y el artículo 14 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que consagran el derecho de acceso a la administración de justicia y a un recurso judicial efectivo y al debido proceso para obtener la reparación judicial integral, así como los artículos 250, 229 y 29 de la Constitución Política.

En este sentido, es de reiterar aquí que la amplia libertad de configuración del legislador en materia de justicia transicional no es de manera alguna absoluta, sino que está limitada constitucionalmente por la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, los cuales no pueden ser desconocidos, ni afectados de manera grave o desproporcionada por el legislador, llegando por ejemplo a desconocer la reparación integral por la vía judicial de justicia transicional contenida en el incidente de reparación de la Ley 975 de 2005 por un incidente de identificación de afectaciones que se homologa con la reparación integral a las víctimas por la vía administrativa.

En punto a este tema, si bien la Corte explicó ampliamente en el apartado 6.1 de la parte considerativa de esta providencia judicial las características y finalidades legítimas de la justicia transicional, las cuales hacen referencia a la búsqueda de la paz, a la reconciliación, a la recuperación de la confianza, a la consolidación del Estado Social de Derecho y de la Democracia, estos objetivos constitucionalmente legítimos, tienen que estar en armonía y consonancia con el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación, y a las garantías de no repetición, máxime cuando se trata de delitos contra los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, que son los que tienen que ser investigados, juzgados, sancionados y reparados integralmente por la justicia penal transicional”.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte declaró la INEXEQUIBILIDAD de los artículos 23, 24, 25, la expresión “*y contra el fallo del incidente de identificación de las afectaciones causadas*” contenida en el inciso 3º del artículo 27, así como los artículos 33, 40 y 41, todos de la Ley 1592 de 2012.

15. Finalmente, en la citada decisión la Corte analizó la necesidad de reincorporar al ordenamiento jurídico algunas normas derogadas, a través de la figura denominada *reviviscencia de disposiciones derogadas*<sup>14</sup>, a fin de colmar

<sup>14</sup> La figura de la reincorporación de normas derogadas al ordenamiento jurídico interno o *reviviscencia* de disposiciones derogadas por la declaratoria de inexecutable de las normas que las han sustituido, ha existido y ha sido utilizada aún desde antes de la Constitución de 1991. A partir de la Constitución de 1991 esta figura jurídica ha sido aplicada por esta Corporación en múltiples oportunidades, como en las sentencias

el vacío dejado por la declaratoria de inexecutable, con potencialidad para afectar derechos fundamentales, aplicándola respecto de los artículos 7, 8, 42, 43, 45, 47, 48 y 49 de la Ley 975 de 2005.

Subrayó la Corte que *“la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas de la Ley 1592 de 2012 no afectan de ninguna manera, ni en ningún sentido, las normas, disposiciones, planes, programas, mecanismos, elementos, componentes y diferentes medidas de la reparación integral por vía administrativa y la restitución de tierras consagradas en la Ley 1448 de 2011”*.

16. Al cotejar el objeto del pronunciamiento efectuado en la sentencia C-286 de 2014, con las acusaciones parciales efectuadas en la demanda presentada por los ciudadanos Ramón del Carmen Garcés, Ricardo Rosas Viso, Félix Tomás Batta Jiménez, Hugo Montoya Zuluaga y Nini Johana Cardozo Dueñas, contra algunas expresiones de los artículos 23, 24, 33 y 41 de la Ley 1592 de 2012, encuentra la Corte que todas estas, excepto la contenida en el artículo 4º, se encuentran cobijadas por el efecto de cosa juzgada constitucional que emana de la sentencia mencionada.

En efecto, como ya se indicó la demanda que originó este juicio se dirige contra la expresiones: *“(...) afectaciones causadas a la víctima”*, contenida en el inciso primero del artículo 23; *“(...) afectaciones causadas con la conducta criminal”* del inciso segundo del artículo 23; *“(...) de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas”* del párrafo 3º del artículo 23; *“(...) la Sala ordenará la remisión a la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral de las víctimas para que esta valore de manera preferente si se trata o no de un sujeto de reparación colectiva en los términos de la Ley 1448 de 2001”* del párrafo 4º del artículo 23; *“la identificación de las afectaciones causadas a las víctimas”* del párrafo 5º del artículo 23; *“de conformidad con el modelo de reparación contemplado en la ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias”* del artículo 24, inciso primero; *“(...) para el pago de los programas de reparación administrativa”* del párrafo 5º del artículo 33; y el segmento normativo *“8, 42, 43, 45, 47,48, 49”* perteneciente al artículo 41. Comoquiera que estos segmentos acusados forman parte de los artículos 23, 24, 33 y 41 de la Ley 1592 de 2012, declarados INEXEQUIBLES, en su integridad, en la sentencia C-286 de 2014, es claro que respecto de ellos operó el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

En consecuencia, la Corte, en lo que respecta a las acusaciones formuladas, de manera parcial, contra los artículos 23, 24, 33 y 41 de la Ley 1592 de 2012, declarará ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-286 de 2014 que declaró la INEXEQUIBILIDAD integral de dichos preceptos.

17. Ahora bien, observa la Corte que el pronunciamiento plasmado en la sentencia C-286 de 2012 no se extendió al artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, parcialmente demandado en esta oportunidad, por lo que corresponde analizar el cargo que se formula contra la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, contenida en el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, a efecto de establecer si reúne los requisitos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo.

**Ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, contenida en el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012.**

18. Los demandantes consideran que todos los segmentos normativos acusados entre los que se encuentra la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, contenida en el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, son violatorias de los artículos 1°, 2°, 9°, 95.7, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 150 a 156, 188, 189, 228, 229, 235, 237, 241, 246, 250, 256 de la Constitución Política, así como de los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

19. Examinada la demanda se observa que la impugnación contra la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, del artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, se sustenta en los siguientes argumentos

Sostiene los ciudadanos demandantes que los artículos 4° y 41 de la ley 1592 de 2012 derogan las normas que se refieren a los derechos de las víctimas, en el marco de la reparación judicial (Arts. 6° y 37 de la ley 975 de 2005). Además, señalan que la nueva norma ordena aplicar, en materia de reparación, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, norma ésta que en sus artículos 149 y 150 solo incluye a unas víctimas, dejando a un gran grupo de ellas sin reparación.

Indican que las normas demandadas ordenan que la reparación a las víctimas de la violencia se efectúe conforme a la Ley 1448 de 2011, lo que resulta violatorio del derecho a la reparación integral. En tal sentido, explican los actores que el artículo 132 de la ley 1448 autorizó al gobierno para expedir un estatuto reglamentario – el Decreto 4800 de 2011- cuyos artículos 149 y 150 establecen los montos de reparación para los delitos de homicidio, desaparición forzada, secuestro, tortura, tratos inhumanos y degradantes, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado de menores y desplazamiento forzado. Indican que al no incluir otro tipo de delitos -como hurto de ganado, extorsión, amenazas, daño en bien ajeno, destrucción y apropiación de bienes, violación de habitación y otros- el Ejecutivo termina por negarles a las víctimas de tales conductas la posibilidad

de obtener una indemnización y, por lo tanto, las priva de su derecho a la reparación. En suma, argumentan que las normas demandadas violan el derecho a la reparación porque dejan a muchas víctimas sin satisfacción alguna.

20. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas que presenten los ciudadanos en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad deberán contener: (i) el señalamiento y transcripción de las normas acusadas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; y (iii) las razones por las cuales se estiman violadas. Adicionalmente, deberá indicarse (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda y, cuando la norma se impugne por vicios de forma (iv) señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como *concepto de violación*, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuáles debe pronunciarse para, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud sustantiva de la demanda, expuestos en la sentencia C-1052 de 2001 y reiterados con posterioridad en múltiples sentencias<sup>15</sup>. Al respecto ha indicado que esos presupuestos mínimos de argumentación, referida a los cargos son:

La *claridad*, que exige que cada uno de los cargos de la demanda tenga un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

La *certeza*, que implica que: (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.

La *especificidad*, que reclama que se expongan razones que definan con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”, que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.

<sup>15</sup> Entre otras, las Sentencias C-403 de 2013; C-331 de 2013; C-913 de 2012; C-593 de 2012; C-502 de 2012; C.296 de 2012; C-025 de 2012.

La *pertinencia* que requiere que el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

En cuanto a la *suficiencia*, se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Corte ha establecido que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione*, de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución de 1991. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

21. Aplicados los anteriores parámetros a la acusación (parcial) contra el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, específicamente contra la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, encuentra la Sala que no se configura un cargo que reúna los atributos de *certeza*, *pertinencia* y *especificidad* para provocar un pronunciamiento de mérito.

La acusación carece de *certeza*, toda vez que la demanda se dirige contra otras disposiciones que si bien se encuentran vigentes, no constituyen el objeto de la demanda. En efecto, en el desarrollo del cargo los actores cuestionan la ley 1448 de 2011, en su conjunto, y de manera prevalente el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, específicamente los artículos 149 y 150. Estas normas se orientan a regular, el primero, los montos que Unidad

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas podrá reconocer por la indemnización administrativa, y el segundo, la manera como se distribuye la indemnización cuando se presentan concurrencia de beneficiarios. Como se puede observar se trata de materias que además de estar contempladas en preceptos que no fueron objeto de la acusación, regulan aspectos que trascienden el ámbito temático del artículo 4° impugnado relativo a “*la definición de los derechos de las víctimas*”. De modo que los cuestionamientos de los actores relativos a los montos y la forma de distribución de la indemnización administrativa, no se derivan de la norma acusada.

No se encuentra tampoco satisfecho el requisito de *pertinencia*, comoquiera que los actores no fundan su reproche en la apreciación del contenido de una norma superior que exponen y enfrentan al precepto demandado. La censura se centra en una crítica a la norma reglamentaria en lo que concierne al tipo de delitos que incluye, y a sugerir aquellos que, en criterio de los demandantes, deberían formar parte de esa lista de hechos victimizantes.

Tampoco encuentra la Sala satisfecho el requisito de *especificidad*, toda vez que los ciudadanos demandantes no plantean una oposición objetiva entre el contenido de la norma demandada (la definición de los derechos de las víctimas en la Ley 1448 de 2011), y alguno o algunos de los múltiples preceptos superiores que consideran infringidos. Recuérdese que la demanda estima vulnerados los artículos 1°, 2°, 9°, 95.7, 113, 114, 115, 116, 121, 122, 150 a 156, 188, 189, 228, 229, 235, 237, 241, 246, 250, 256 de la Constitución Política, así como de los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Si bien sostienen que el precepto vulnera el derecho a la reparación integral, no aportan razones de naturaleza constitucional para demostrar porqué la manera como se *definen* en la Ley 1448/11 los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, vulnera los preceptos superiores de los que deriva esta garantía.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto de la expresión “*La definición de estos derechos se encuentra desarrollada en la Ley 1448 de 2011*”, del artículo 4° de la Ley 1592 de 2012, por presentar ineptitud sustantiva.

## **VII. DECISIÓN**

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

**RESUELVE:**

**Primero:** Estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 2014, que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de los siguientes apartes normativos: “*las cuales en ningún caso serán tasadas*”, contenida en el inciso cuarto del artículo 23 de la Ley 1592; “*y remitirá el expediente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar*” contenida en el inciso quinto del artículo 23; y el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012.

**Segundo:** Estarse a lo resuelto en la sentencia C-286 de 2014, que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 23, 24, 25 de la Ley 1592 de 2012, la expresión “*y contra el fallo del incidente de identificación de las afectaciones causadas*” contenida en el inciso 3° del artículo 27 de la misma normativa, y los artículos 33, 40 y 41 de la Ley 1592 de 2012.

**Tercero:** Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto de la expresión: “*La definición de estos derechos se encuentran desarrollados en la Ley 1448 de 2011*”, contenida en el artículo 4° de la Ley 1592 de 2012.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Ausente con permiso*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y  
JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-287/14**

**DEFINICION DE LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS  
CONTENIDO EN ARTICULO 4 DE LA LEY 1592 DE 2012-**  
Demanda si planteaba un cargo de inconstitucionalidad (Aclaración de voto)

**NORMAS DESTINADAS A REEMPLAZAR INCIDENTE DE  
REPARACION INTEGRAL-**Decisión corresponde a los jueces y tribunales de justicia y paz, por un trámite de identificación de afectaciones, susceptible de ser discutido y resuelto por las unidades de víctimas y de restitución de tierra (Aclaración de voto)

**ELIMINACION DEL INCIDENTE DE REPARACION  
INTEGRAL-**Inconstitucionalidad de la regulación en su conjunto (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9892

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 23, 24, 25, 33 y 41 (parciales) de la Ley 1592 de 2012, “*por medio de la cual se modifica la Ley 975 de 2005*”.

Demandante: Ramón del Carmen Garcés y otros.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaramos el voto a la sentencia C-287 de 2014, pues consideramos que no debió dictarse un fallo inhibitorio, en lo relacionado con los cuestionamientos dirigidos contra el artículo 4º de la Ley 1592 de 2012<sup>16</sup> (reformatoria de la Ley de Justicia y Paz).

---

<sup>16</sup> Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 ‘*por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*’ y se dictan otras disposiciones.

1. En la sentencia C-287 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda dirigida contra los artículos 4º, 23, 24, 25, 33 y 41 de la Ley 1592 de 2012 (reforma a la Ley de Justicia y Paz).

2. Los artículos demandados hacen parte de un conjunto de normas destinado a remplazar el incidente de reparación integral, cuya decisión corresponde a los jueces y tribunales de la justicia y paz, por un trámite de “*identificación de afectaciones*”, susceptible de ser discutido y resuelto por las unidades de víctimas y de restitución de tierra, órganos que hacen parte del sector ejecutivo.

3. La demanda que dio origen a la sentencia C-287 de 2014 se presentó casi simultáneamente con tres acciones públicas que, entre otras cosas, cuestionaban también la eliminación del incidente de reparación integral. En cada una de esas discusiones hemos sostenido que esta regulación es, en su conjunto, inconstitucional, pues pretende (i) derogar uno de los derechos fundamentales de las víctimas, ignorando que las normas que consagran este tipo de derechos no están a disposición del Legislador, sino que, por el contrario, constituyen límites a su facultad de configurar el derecho; (ii) que la ley de justicia y paz fue considerada ajustada a la Constitución en la sentencia C-370 de 2006 porque ella pretendía garantizar los derechos a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación, y especialmente, porque aseguraba su exigibilidad ante los jueces; y (iii) que estos derechos (así como las garantías de no repetición) guardan una estrecha relación interna, o dicho de otra forma, son condición de eficacia los unos de los otros, de manera que la ausencia de reparación judicial no solo compromete este componente de la justicia transicional, sino que afecta intensamente el acceso a la verdad y la justicia.

4. En el fallo que suscita esta aclaración, la Sala Plena decidió *estarse a lo resuelto* en las sentencias (i) C-180 de 2014, en la cual se declaró la inexecutable de dos apartes normativos de los artículos 23 y 24 de la Ley 1592 de 2012; y (ii) C-286 de 2014, en la que se declaró la inexecutable de los artículos 23, 24, 25 de la Ley 1592 de 2012 (en su totalidad), así como de la expresión “*y contra el fallo del incidente de identificación de afectaciones causadas*”, contenida en el inciso 3º del artículo 27 de la misma normativa, y los artículos 33, 40 y 41 de la Ley 1592 de 2012, básicamente por razones análogas que expusimos en párrafos precedentes.

5. Compartimos plenamente el alcance de esas decisiones, que corresponden a los numerales 2º y 3º de la sentencia C-287 de 2014; sin embargo, propusimos ante el resto de la Sala Plena abordar de fondo la discusión sobre el artículo 4º de la Ley 1592, considerando que a pesar de la brevedad de la demanda, esta sí planteaba un cargo. Este consistía en que no resulta válido limitar el alcance de los derechos de las víctimas, ampliamente definidos en el derecho internacional, la Constitución Política y la jurisprudencia de esta Corporación, a la regulación de la Ley 1448 de 2011 (o Ley de víctimas) en la que, por razones de eficiencia administrativa, se plantea una visión restringida de los mismos.

*Fecha ut supra,*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado