



Ir al portal SUIN-Juriscol



Ayúdanos a mejorar



Imprimir la norma



Responder Encuesta

Fecha Providencia	04/12/2008
-------------------	------------

Magistrado ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Norma demandada: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de 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."

SENTENCIA C-1199/08

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos relacionados con interpretación de normas/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE INTERPRETACION LEGAL**-Procedencia excepcional/**CORTE CONSTITUCIONAL**-Competencia/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Incompetencia de la Corte para conocer de cargos sobre interpretación de normas

Es claro que a través de los cargos formulados se pretende que esta corporación se pronuncie, no directamente sobre la validez constitucional de los textos legales demandados, sino sobre la interpretación que de ellos pudiere hacerse, así como sobre la eventual adecuación o no de tales interpretaciones con el texto superior, habiéndose señalado que no resulta factible realizar un juicio constitucional frente a las aplicaciones concretas de la norma legal demandada, ni frente a las interpretaciones que de ella pudieran eventualmente hacerse, imposibilidad que obedece a varias circunstancias: de una parte, a que la misión de guardar la integridad y supremacía de la Constitución que compete a esta corporación debe cumplirse "en los estrictos y precisos términos" del artículo 241 superior, precepto que no le atribuye ninguna facultad a este respecto; y de otra, a que la interpretación sobre el sentido de las normas legales corresponde a la corporación judicial que en cada caso ejerce las funciones de órgano límite frente a la materia de que se trate, es decir, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según sea el caso. No obstante, en algunos casos esta corporación ha aceptado la posibilidad de pronunciarse sobre la exequibilidad de las interpretaciones que de las normas legales puedan hacer los operadores jurídicos, únicamente cuando de manera evidente y notoria las interpretaciones cuestionadas entrañan un problema de verdadera naturaleza constitucional, habiendo destacado el carácter claramente excepcional de esta circunstancia.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE INTERPRETACION LEGAL-Requisitos de carga argumentativa mayor a cargo del demandante/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga procesal sustancial de definir claramente manera como interpretación vulnera la Constitución

La Corte ha resaltado que en los casos en que se demanda la interpretación de una norma, mantienen plena aplicabilidad y vigencia los requisitos mínimos que, dentro del marco del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha entendido como necesarios e imprescindibles para emprender un análisis de constitucionalidad, y ha hecho énfasis en que en estos casos existe en cabeza del demandante una carga argumentativa incluso mayor a la habitual, a efectos de demostrar, además del cumplimiento de los criterios anteriormente referidos, la clara viabilidad de la(s) interpretación(es) criticada(s), así como las implicaciones constitucionales que ella(s) envuelve(n).

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Problema de interpretación constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Ausencia de pertinencia y certeza en los cargos

En los cargos en que los actores cuestionan las posibles interpretaciones inconstitucionales que podrían resultar del concepto de "reconciliación nacional", incluido en el texto de los artículos 2°, 4° y 48° de la Ley 975 de 2005, al iguala que de la expresión "deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva", que hace parte del texto del artículo 49 de la misma Ley 975 de 2005, pese al hecho de haberse admitido la demanda en relación con tales cargos, por reunirse los requisitos de carácter formal establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, llegados a este punto considera la Sala que no se reúnen a plenitud los requisitos necesarios para hacer posible el juicio de constitucionalidad que a partir de ellos se plantea. Particularmente, se observa que estas glosas no cumplen debidamente con los criterios de certeza y pertinencia, por cuanto no se encuentra que ellos contengan una proposición jurídica real y existente, que se derive directamente del texto de las normas atacadas. Por el contrario, parece notorio que en ambos casos se critica algo que las normas en realidad no dicen, y en lo que atañe a la falta de pertinencia de estos dos cargos, resalta la Corte que no cumplen con este criterio las acusaciones "que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellas otras 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'.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE INTERPRETACION LEGAL-Improcedencia de aducir contenido de decretos reglamentarios como prueba indirecta de interpretación cuestionada

Son varias las razones de fondo, relacionadas con la naturaleza jurídica de los decretos reglamentarios, entre ellas: i) que siendo la ley y el decreto normas cuya expedición corresponde a distintas autoridades, mal podría sostenerse que el contenido de este último sirva para inferir los alcances y la real intención del órgano legislativo que expidió aquélla; ii) que en su auténtico sentido, la potestad reglamentaria no es una herramienta válida de interpretación de las leyes, sino apenas un mecanismo de instrucción de parte de la suprema autoridad administrativa a los restantes miembros de la rama ejecutiva, sobre la mejor forma de ejecutar aquéllas; iii) en directa consonancia con el punto anterior, que el mecanismo de interpretación de las leyes a través de otras normas previsto por la Constitución Política es fundamentalmente la expedición de una nueva ley por parte del Congreso de la República; iv) que al provenir de una autoridad diferente al órgano legislativo, el decreto reglamentario bien podría en realidad exceder o alterar el auténtico contenido de la ley reglamentada, caso en el cual es posible solicitar su nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

SENTENCIA CONDICIONADA COMO PRETENSION SUBSIDIARIA-Improcedencia ante inexistencia de cargo sustentado

LEY-Fijación de fecha en que empieza a regir es competencia del legislador/**LEY**-Competencia para determinación de vigencia/**VIGENCIA DE LA LEY/VIGENCIA DE LA LEY**-Aplicación de norma supletiva del Código de Régimen Político y Municipal por falta de disposición expresa del legislador/**VIGENCIA DE LA LEY**-Atribución del legislador para determinar modalidad

Esta corporación ha señalado que dada la ausencia de norma constitucional que regule el tema, la determinación acerca de la fecha de entrada en vigencia de una ley es un asunto que compete de manera privativa al legislador, teniendo en cuenta los análisis de conveniencia y oportunidad que en cuanto representante de la sociedad y de sus distintos intereses le corresponde realizar, frente a lo cual no resulta posible que el juez constitucional u otra autoridad cuestionen el sentido de su decisión. Dentro de esta autonomía, el legislador puede adoptar cualesquiera reglas de entrada en vigencia, desde que aquélla sea inmediata a la sanción o a la promulgación de la ley, hasta que comience varios meses o años después. También puede disponer una vigencia escalonada o fraccionada en el tiempo, para distintos capítulos de la norma o para preceptos específicos. A falta de una precisa indicación del legislador que determine la entrada en vigencia de la ley dentro del texto de aquella, se aplican normas legales de carácter supletivo, conforme las cuales la observancia de la ley comienza pasados dos meses desde la fecha de la promulgación.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE VIGENCIA DE LA LEY-Procedencia excepcional

Sólo en casos muy excepcionales en los que las reglas establecidas por el legislador, relacionada con la vigencia de la ley, generen una situación de discriminación o afecten de manera directa e injustificada otra regla o valor superior, podría el juez constitucional cuestionarlas o disponer la inexequibilidad de tales normas.

VIGENCIA Y EFICACIA DE LA NORMA-Distinción conceptual

La vigencia es un atributo de naturaleza formal, y hace relación con el tiempo durante el cual la norma tiene carácter imperativo. La vigencia comienza, en la fecha o momento en que lo determine el legislador, la cual debe, en todo caso, ser posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerido para la expedición de la ley y a su necesaria publicación para conocimiento de sus destinatarios; la vigencia termina con la derogación de la norma, o

en su caso, con la declaratoria de inexequibilidad, que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico. Cosa distinta es la eficacia, esto es, la real posibilidad de ejecutarlo, proyectando sus mandatos imperativos a la resolución de un caso concreto. La eficacia de la norma es entonces un atributo relativo, que depende del pleno cumplimiento de los supuestos, tanto materiales como personales, e incluso temporales, a los cuales, por voluntad del mismo legislador, se encuentra sujeta su aplicabilidad. Así bien puede ocurrir que una disposición legal formalmente vigente no sea así mismo eficaz, por no reunirse a cabalidad los criterios fácticos a los que la misma norma haya condicionado su aplicación, o que un precepto vigente, y en principio aplicable, no sea eficaz respecto de un sujeto determinado, por no reunirse en cabeza suya los supuestos materiales y personales necesarios para reclamar dicha aplicación.

VIGENCIA FIJADA EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-No afecta modelo de justicia transicional, ni los derechos de las víctimas ni el derecho a la paz

La regla sobre vigencia de la Ley 975 de 2005 que el órgano legislativo estableció en su artículo 72, conforme a la cual todas las disposiciones de esta ley rigen a partir de la fecha de su promulgación, no lesiona el modelo de justicia transicional, los derechos de las víctimas desarrollados por la jurisprudencia de esta corporación, ni el derecho a la paz, razón por la cual resulta claramente exequible, pero ante la posibilidad que algunos operadores jurídicos pudieran interpretar que por el hecho de haber sido transitoriamente vigentes conforme a esta norma, las disposiciones de la Ley 975 de 2005 que esta corporación ha declarado inexequibles o de condicional exequibilidad, y pueden ser aún aplicadas en desarrollo del principio de favorabilidad, la Corte declarará, en la parte resolutive de esta providencia, que el segmento normativo acusado es exequible, en el entendido de que el derecho a los beneficios contenidos en la Ley 975 de 2005 está sujeto al pleno cumplimiento de los requisitos señalados en la misma Ley, de conformidad con la interpretación que de ellos ha hecho esta corporación en sus pronunciamientos.

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS A LA VERDAD JUSTICIA Y REPARACION EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Alcance

La Corte ha relevado la importancia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, que tienen un contenido propio y específico dentro de un contexto de justicia transicional, los cuales si bien no agotan el catálogo de derechos de las víctimas, constituyen la columna vertebral de tales garantías, resaltando además la cercanía y mutua dependencia existente entre estos tres conceptos, al señalar: "... la verdad, la justicia y la reparación se erigen como bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad y no es posible llegar a la reparación sin la justicia."

REPARACION INTEGRAL DE LA VICTIMA EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Contenido

Como resultado de un extenso análisis la Corte destacó que la reparación: i) incluye todas las acciones necesarias y conducentes a hacer desaparecer, en la medida en que ello sea posible, los efectos del delito; ii) al igual que el concepto de víctima, tiene una dimensión tanto individual como colectiva; iii) no se agota en su perspectiva puramente económica, sino que tiene diversas manifestaciones tanto materiales como simbólicas y iv) es una responsabilidad que atañe principalmente a los perpetradores de los delitos que dan lugar a ella, pero también al Estado, particularmente en lo relacionado con algunos de sus componentes.

DERECHO A LA REPARACION DE LA VICTIMA EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Prestaciones que comprende

El derecho a la reparación en la ley de justicia y paz tiene un contenido propio, que se deriva del texto de su artículo 8°, norma que si bien no define el concepto de reparación, si se refiere a los distintos tipos de prestaciones que ella engloba, al establecer: "El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas", observándose que no todos los componentes del concepto de reparación tienen contenido económico, siendo la rehabilitación uno de los aspectos que conforman el concepto de reparación, que se refiere a las acciones que

buscan restablecer la salud de las víctimas, incluyendo tanto los aspectos puramente somáticos, como los relacionados con su bienestar emocional o su salud mental, aspectos igualmente necesarios para vivir y desarrollar una existencia digna; de allí que pueda aseverarse que todas las acciones de rehabilitación que se ejecuten dentro del marco de esta ley se consideren actos de reparación, pero no al contrario.

REPARACION EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Reparación subsidiaria del Estado

SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO-Alcance de la expresión/SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO-Actividades de carácter permanente de política social

Si bien el término servicios sociales no aparece bajo ese mismo texto en ningún artículo de la Constitución Política, la Corte puede inferir el alcance de la expresión, entendiéndolo, como actividades de carácter permanente y habitual, desarrolladas por el Estado o bajo su coordinación o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social, o cuya prestación origina gasto público social, como las relacionadas, a título meramente enunciativo, con la atención de necesidades en salud, educación y/o vivienda.

SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO AYUDA HUMANITARIA Y REPARACION DE LAS VICTIMAS-Constityen deberes y acciones diferenciables/SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO AYUDA HUMANITARIA Y REPARACION DE LAS VICTIMAS-Distinción

La Corte reconoce la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que si bien se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos, se acepta que ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta. Así, si bien puede establecerse una relación de complementariedad y mutuo impacto entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, lo que incluso permite aceptar que en determinados casos se presente la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones, no es posible, en cambio, llegar a considerar que aquéllos puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinta razón e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras. Los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado.

DERECHOS DE LA VICTIMAS A LA REPARACION INTEGRAL EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Afectación por norma que incluye los servicios sociales a cargo del gobierno dentro de conceptos de reparación y rehabilitación

El segmento normativo acusado que establece: "Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación" contenido en el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del Gobierno que hubiere provisto los referidos servicios, con lo que se lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional. Amén de que resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de

deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aun cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente.

Referencia: expediente D-6992

Demandantes: Rodrigo Uprimny Yepes y otros

DEMANDA de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de 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."*

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de diciembre de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, María Paula Saffon, Viviana Tacha, Pedro Santana, Carlos Rodríguez, Omar Hernández, Eduardo Cifuentes Muñoz, Luz Nelly Velandia, Alejandro Angulo Novoa, Liliana Silva Míguez, Jorge Arturo Bernal Medina, José Luciano Sanín Vásquez, Jaime Humberto Díaz Ahumada, Apécides Álviz Fernández y Esperanza González Rodríguez, obrando todos en nombre y representación de distintas organizaciones sociales, solicitaron ante esta corporación la declaratoria de inexecuibilidad de ciertas expresiones e incisos que hacen parte de los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49, 71 y 72 de 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."*

Mediante auto de octubre 22 de 2007, el Magistrado sustanciador adoptó diversas decisiones en relación con esta demanda, a saber: i) admitió el cargo quinto, relacionado con el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005; ii) inadmitió los cargos primero, segundo y cuarto, dirigidos contra apartes de los artículos 2°, 4°, 48, 72 y 49

de la misma ley, y iii) rechazó el cargo tercero, referente al inciso 1° del artículo 71 ibídem, por existir en relación con él cosa juzgada derivada del contenido de la sentencia C-370 de 2006.

Varios de los demandantes interpusieron recurso de súplica contra la decisión de rechazo contenida en el auto anterior, determinación que fue confirmada por la Sala Plena de esta corporación mediante auto A-089 de abril 9 de 2008, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto.

Igualmente, los actores procedieron a subsanar los cargos que fueron objeto de inadmisión, cumplido lo cual, por auto de junio 5 de 2008 se admitió la demanda en relación con ellos.

De otra parte, la misma providencia de octubre 22 de 2007 dispuso fijar en lista el presente proceso y correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, diligencias que se cumplieron una vez resuelto el recurso de súplica y subsanada la inadmisión a que se hizo referencia.

También se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, a la Presidenta del Congreso y a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Defensa Nacional. De igual manera se extendió invitación al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, así como a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Javeriana y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas acusadas, advirtiéndose que la demanda de inconstitucionalidad se dirige contra las partes resaltadas de dicho texto:

"Ley 975 de 2005

(julio 25)

Diario Oficial No 45.980 de 25 de julio 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".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. AMBITO DE LA LEY, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN NORMATIVA. La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la **reconciliación nacional**.

La interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en esta ley deberán realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia. La incorporación de algunas disposiciones internacionales en la presente ley, no debe entenderse como la negación de otras normas internacionales que regulan esta misma materia.

La reinserción a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con amnistía, indulto o cualquier otro beneficio establecido en la Ley 782 de 2002, se regirá por lo dispuesto en dicha ley.

(.....)

ARTÍCULO 4o. DERECHO A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN Y DEBIDO PROCESO. El proceso de **reconciliación nacional** al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.

(.....)

ARTÍCULO 47. REHABILITACIÓN. La rehabilitación deberá incluir la atención médica y psicológica para las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad de conformidad con el Presupuesto del Fondo para la Reparación de las Víctimas.

Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación.

ARTÍCULO 48. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. Las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, adoptadas por las distintas autoridades directamente comprometidas en el proceso de **reconciliación nacional**, deberán incluir:

49.1 <sic> La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad judicial, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad.

49.2 <sic> La búsqueda de los desaparecidos o de las personas muertas y la ayuda para identificarlas y volverlas a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias. Esta tarea se encuentra principalmente a cargo de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

49.3 <sic> La decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y las de sus parientes en primer grado de consanguinidad.

49.4 <sic> *La disculpa, que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades.*

49.5 <sic> *La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones, todo lo cual estará a cargo de los órganos judiciales que intervengan en los procesos de que trata la presente ley.*

49.6 <sic> *La sala competente del Tribunal Superior de Distrito judicial podrá ordenar conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley. Adicionalmente, la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones podrá recomendar a los órganos políticos o de gobierno de los distintos niveles, la adopción de este tipo de medidas.*

49.7 <sic> *La prevención de violaciones de derechos humanos.*

49.8 <sic> *La asistencia a cursos de capacitación en materia de derechos humanos a los responsables de las violaciones. Esta medida podrá ser impuesta a los condenados por la sala competente Tribunal Superior de Distrito Judicial.*

ARTÍCULO 49. PROGRAMAS DE REPARACIÓN COLECTIVA. El Gobierno, siguiendo las recomendaciones la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, **deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva** que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia.

(.....)

ARTÍCULO 72. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley deroga todas las disposiciones que le resulten contrarias. Se aplicará únicamente a hechos ocurridos con anterioridad a su vigencia y **rige a partir de la fecha de su promulgación.**"

III. LA DEMANDA

Como resultado de las decisiones y modificaciones a que antes se hizo referencia, la demanda que ahora se decide presenta cuatro distintos cargos de inconstitucionalidad, el referente al artículo 47 de la Ley 975 de 2005 según lo planteado en la demanda original, y los tres restantes tomando en cuenta también el alcance de las pretensiones tal como fue definido en el escrito de subsanación presentado por los actores el 29 de octubre de 2007.

En primer lugar, y de manera general, los demandantes explican que los cargos y pretensiones que formulan parten del supuesto de que la Corte Constitucional ha reconocido que la Ley 975 de 2005, de la cual hacen parte las disposiciones ahora demandadas, es un instrumento de justicia transicional, a través del cual se busca equilibrar las distintas necesidades de los miembros de una sociedad en fase de post-conflicto[1]. Se refieren particularmente a la necesidad de conciliar los legítimos anhelos y expectativas de las víctimas, entre ellas la prevalencia de la verdad y el castigo de los responsables, con la creación de condiciones que hagan razonablemente atractivo para éstos, el sometimiento y colaboración con la justicia, todo ello con el fin de propender por la efectiva y sostenible realización del derecho a la paz. A partir de esta reflexión, proponen que la constitucionalidad de los contenidos de la Ley 975 de 2005 que ahora se demandan, sea examinada a la luz de este concepto.

Dentro de este contexto, los actores afirman que los preceptos demandados son contrarios al contenido del preámbulo y al de los artículos 1°, 2°, 16, 20, 22, 35, 93, 150, 179, 201, 229, 232 y 299 de la Constitución Política. Aducen que las expresiones demandadas afectan la democracia como valor fundamental del Estado, el derecho a la justicia como valor, fin y derecho subjetivo dentro del Estado Social de Derecho, el derecho a la paz, el derecho a la autonomía, la libertad de expresión y la figura del delito político, de raigambre constitucional. También consideran que estos segmentos normativos infringen el bloque de constitucionalidad, aplicable a partir de lo previsto en el artículo 93 superior, y concretamente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En relación con el contenido específico de los reproches de constitucionalidad propuestos, debe resaltarse que tres de ellos (los cargos primero, segundo y cuarto) tienen en común el hecho de cuestionar el entendimiento y la interpretación que pueda hacerse de ciertas expresiones de uso frecuente a lo largo del texto de la Ley 975 de 2005. Se trata del concepto de *reconciliación nacional*, mencionado en los artículos 2°, 4° y 48 de esta ley (primer cargo), de las reglas sobre vigencia de esta ley, contenidas en el artículo 72 de la misma (segundo cargo), y de la expresión *programa institucional de reparación colectiva* (tercer cargo), tema que aparece mencionado en el artículo 49 ibídem.

Dentro de este contexto, en relación con el concepto de *reconciliación nacional*, señalan los demandantes que existen distintos entendimientos que van desde la llamada noción *minimalista*, que consistiría en la simple ausencia de agresiones o hechos de violencia, aunque las enemistades permanezcan, hasta la *maximalista*, que supone el completo perdón y el acercamiento casi amistoso entre víctimas y victimarios, extremos ambos que los demandantes entienden como igualmente inconvenientes, insostenibles e inconstitucionales. Propugnan en cambio por la que denominan noción *democrática* de reconciliación nacional, dentro de la cual pueden tener cabida y ser igualmente legítimos diversos tipos de relación entre víctimas y victimarios, desde aquellas que suponen un importante contenido punitivo sobre los segundos, hasta aquellas otras que involucran un alto grado de transigibilidad sobre estos aspectos, y por lo mismo, un mayor nivel de acercamiento entre los antiguos adversarios.

En el caso del artículo 72 de la ley parcialmente demandada, sostienen los actores que esta norma "*admite una interpretación según la cual todas las disposiciones de esta ley entraron en vigencia a partir de su promulgación*", interpretación que consideran errada ya que, afirman, también es posible entender que la Ley 975 de 2005 tiene una vigencia escalonada en el tiempo. Anotan que esta última postura es la que parece desprenderse de los razonamientos que esta Corte hizo al proferir la sentencia C-370 de 2006, en la que al declarar la inexecutable de varias disposiciones de esta misma ley, se abstuvo de conferirle efecto retroactivo a ese pronunciamiento.

En lo referente al *programa institucional de reparación colectiva*, a que se refiere el artículo 49 parcialmente demandado, sostienen los accionantes que uno de los posibles entendimientos de este concepto podría conducir a que se asuma que las obligaciones de reparación a cargo del Gobierno Nacional "*se restringen a, o al menos privilegian, mecanismos de reparación colectiva y simbólica por sobre mecanismos de reparación individual e indemnizatoria*". Los actores consideran que esta interpretación sería inconstitucional, por restringir indebidamente el alcance del principio de reparación integral y excluir la posibilidad de reparación individual para cada una de las víctimas.

Los demandantes pretenden respaldar la factibilidad y validez conceptual de las interpretaciones que cuestionan como inconstitucionales a partir del contenido de algunos decretos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco de la potestad reglamentaria, en los que el poder ejecutivo habría implementado la ejecución de la ley a partir de tales interpretaciones[2].

Por lo anterior, y de acuerdo con las modificaciones contenidas en el escrito de corrección de la demanda al cual antes se hizo referencia, lo que los actores buscan en relación con estos tres temas es la declaratoria de inexecutable de aquellas interpretaciones o formas de entender los textos legales acusados que, en su concepto,

resultan contrarias al contenido de uno o más preceptos constitucionales. Subsidiariamente, proponen que se declare la inexecutable pura y simple de las mismas expresiones.

Finalmente, el cargo quinto de la demanda, dirigido contra el segundo inciso del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, busca la declaratoria de inexecutable de dicha norma por cuanto, al entender de los actores, la inclusión de los servicios sociales brindados por el Gobierno a las víctimas dentro de los conceptos de reparación y rehabilitación es equivocada y restringe indebidamente el alcance de estos últimos conceptos, en perjuicio de los derechos de las víctimas.

IV. COMPETENCIA

Desde el punto de vista de lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, ya que ella se dirige contra textos que hacen parte de una Ley de la República.

V. ESTRUCTURA DE LA PRESENTE SENTENCIA

En razón a la diversidad y complejidad de los cargos planteados y al número y extensión de las intervenciones presentadas, la Corte abordará el estudio y resolución de aquéllos de manera separada y sucesiva, en el mismo orden en que fueron propuestos en la demanda. En desarrollo de esta metodología, la parte considerativa de esta sentencia contiene, para cada caso, una presentación más extensa sobre el alcance de los cargos formulados, así como un resumen de las intervenciones ciudadanas y del concepto del Ministerio Público en relación con el respectivo tema. Posteriormente, y a partir de ello, la Corte efectúa sus propias consideraciones y concluye anunciando la decisión que al respecto adoptará en la parte resolutive.

Sin embargo, teniendo en cuenta la particular relación existente entre los cargos primero, segundo y cuarto de la demanda, en todos los cuales se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de ciertas interpretaciones de las expresiones acusadas y, apenas subsidiariamente, la inexecutable pura y simple de los mismos textos, así como el hecho de que varias de las intervenciones recibidas se refieren colectiva e indistintamente a estos tres cargos, esta sentencia los presenta y los analiza en forma consecutiva, e incluso, en lo pertinente, de manera simultánea. Evacuados estos puntos, y en desarrollo de la misma metodología propuesta, la Corte se ocupa de la presentación, análisis y decisión del quinto y último cargo.

VI. ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

1. Primer cargo: Sobre el concepto de reconciliación nacional

Como quedó dicho, los demandantes cuestionan algunos de los distintos posibles entendimientos de la expresión *reconciliación nacional*, que hace parte del texto de los artículos 2°, 4° y 48 de la Ley 975 de 2005, parcialmente demandada. Previa esta consideración, ofrecen algunos ejemplos de aquellas interpretaciones que deberían considerarse incompatibles con el texto constitucional y solicitan la declaratoria de inexecutable de las mismas. En subsidio, piden a la Corte declarar la inconstitucionalidad pura y simple de este segmento normativo en cada una de las normas citadas.

Al entrar a desarrollar este cargo, los actores destacan que la reconciliación nacional es uno de los principales objetivos de la Ley 975 de 2005, y es además un elemento clave de cualquier sistema de justicia transicional, tendencia dentro de la cual, al decir de los demandantes, y según ellos, de la Corte Constitucional, pueden enmarcarse las disposiciones de esta ley. A continuación se refieren a las dificultades interpretativas que suscita este

concepto, plantean tres posibles entendimientos del mismo, y analizan en detalle cada uno de tales conceptos y sus consecuencias.

Inicialmente, la demanda desarrolla la llamada noción *minimalista* de reconciliación, la cual afirma que reduce este concepto "a la tolerancia obligada o por resignación", en la que los otrora actores en conflicto se comprometen y se esfuerzan por no agredirse, aun cuando la enemistad, la animadversión, e incluso el odio entre ellos, continúen vigentes. De acuerdo con la demanda, esta forma de reconciliación resulta inconstitucional por ser contraria al principio de justicia transicional, por desconocer los derechos de las víctimas, lo que infringe el contenido del artículo 93 superior, y por atentar contra el derecho a la paz, al que se refiere el artículo 22 de la Constitución.

En cuanto al principio de la justicia transicional, cuya validez como parámetro de constitucionalidad se atribuye a la antes citada sentencia C-370 de 2006 de esta corporación, explican los accionantes que supone el equilibrio de dos valores generalmente contrapuestos como son la justicia y la paz, lo cual no puede lograrse desde la visión minimalista de reconciliación, ya que ésta sacrifica la justicia y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, en aras de una paz ilusoria. Esta misma circunstancia es la que trae consigo la violación del artículo 93 de la Constitución, que integra los derechos de las víctimas dentro del llamado bloque de constitucionalidad.

Sobre la desmedida importancia que se atribuye al deseado logro de la paz y las consecuencias de esta circunstancia, citan las reflexiones vertidas por esta Corte en la sentencia C-370 de 2006, con apoyo en las cuales afirman que esa forma de reconciliación afecta igualmente el derecho constitucional a la paz, cuya realización se pretende privilegiar a través de ella. De igual manera, sostienen que se lesiona el principio democrático, puesto que en este escenario no hay un auténtico mutuo reconocimiento como ciudadanos, sino por el contrario, una persistente descalificación recíproca entre los antiguos grupos de víctimas y victimarios, contexto dentro del cual no es posible la verdadera democracia.

En segundo término se refieren a la llamada noción *maximalista* de reconciliación, la cual supone el perdón, el olvido casi artificial de los rencores y desavenencias, y el acercamiento supuestamente solidario y amistoso de los antiguos adversarios, situación que en concepto de los demandantes es contraria a los mismos preceptos constitucionales a que anteriormente se hizo referencia.

Explican que en este escenario se ponen en práctica los métodos propios de la justicia restaurativa, que en aras de una supuesta paz social, cuestiona y descalifica la aptitud del castigo penal como institución de justicia encaminada al logro de la paz. Señalan que este modelo resulta apropiado para el manejo de fenómenos de pequeña criminalidad, por lo que frente a los propósitos de la Ley de Justicia y Paz podría quizás tener una eficiente aplicación marginal, pero no constituirse en paradigma básico del sistema penal de una sociedad en vías de reconciliación como la colombiana, puesto que su esencia es intrínsecamente contraria a los principios de la justicia transicional.

Por las mismas razones, afirman que la visión *maximalista*, al no exigir e incluso obstruir, el procesamiento de los responsables y la aplicación de sanciones penales, deja muy en segundo plano, y por ende desatiende, los derechos de las víctimas, en primer término a la justicia, pero también a la verdad y la reparación, puesto que por su misma naturaleza, estas últimas suponen la completa investigación de los hechos criminales. Discurren sobre las finalidades del castigo penal y los efectos socialmente nocivos que tiene el fenómeno de la impunidad, entre ellos el sentimiento de desprotección que invade a las víctimas, así como el latente peligro de repetición de las conductas no sancionadas, a partir de lo cual sostienen que este tipo de reconciliación es contrario al derecho a la paz, al estar ésta sustentada sobre bases deleznable y poco realistas.

Finalmente, agregan que la noción *maximalista* de reconciliación parte del supuesto de que el perdón es un elemento insustituible de la paz, con lo cual impone a las víctimas una carga demasiado onerosa, que es contraria al principio de autonomía (art. 16 C. P.) y a la dignidad humana (art. 1° *ibídem*). También explican que la imposibilidad de discrepar sobre las formas y caminos para alcanzar la paz implica la descalificación como actores sociales legítimos de todos aquellos que no estén en capacidad de perdonar o de construir relaciones de confianza con sus antiguos victimarios, lo que a su turno vulnera el principio democrático a que antes se hizo referencia.

Por último, presentan y explican la que denominan la noción *democrática* de reconciliación, la cual supone el reconocimiento e integración de todos los ciudadanos, desde aquellos que son capaces de perdonar y prescindir del castigo de los responsables de los crímenes que les hubieren afectado, hasta los que, en cambio, pudieran exigir la aplicación de sanciones penales, así como también de los mismos victimarios. Dentro de este contexto se practica la aceptación del otro y el compromiso de prescindir de la violencia, sin que ello implique la uniformidad de sentimientos ni la unanimidad en torno a los caminos para construir la paz, sino que por el contrario, se aceptan como válidas la diferencia de sentimientos y la distancia entre los antiguos adversarios. Se trata entonces de un escenario de diversidad en el que el respeto por el otro hace posible el debate civilizado y la paz duradera.

El cargo concluye con la sustentación de cómo la Ley 975 de 2005, al no incorporar una definición precisa de qué se entiende por reconciliación, permite que ésta sea espontáneamente entendida desde distintas perspectivas, incluyendo aquellas que en los párrafos anteriores se presentaron como inconstitucionales.

En criterio de los actores, existe evidencia de que la reconciliación por la que propugna la ley parcialmente demandada ha sido entendida especialmente desde una perspectiva *maximalista*, que privilegia la aplicación de mecanismos propios de la justicia restaurativa, a los que antes se hizo referencia. Como principal prueba de este hecho los actores aluden a algunas de las normas expedidas por el Gobierno Nacional al reglamentar esta ley, y particularmente a las disposiciones del Decreto 3391 de 2006, que de manera explícita se refiere en varias oportunidades a ese tipo de enfoque.

En este punto los demandantes abundan en explicaciones de cómo el citado decreto establece mecanismos de pretendida reparación que suponen el acercamiento entre las víctimas y sus antiguos verdugos, por ejemplo la participación conjunta en proyectos productivos, e incluso el reparto entre unos y otros del producto de dichas actividades, con lo que parte de la supuesta reparación incrementará el patrimonio de los ofensores, no obstante lo cual, esos mecanismos son presentados como formas de reparación y reconciliación.

A partir de estas explicaciones los actores sustentan su solicitud de que se declaren inconstitucionales las ya explicadas interpretaciones del concepto de *reconciliación nacional*, o que en su defecto se decrete la inexecutable pura y simple de los textos en los que esta expresión hace parte de los artículos 2°, 4° y 48 de la Ley 975 de 2005.

2. Segundo cargo: Sobre la vigencia de la Ley 975 de 2005 a partir de lo establecido en su artículo 72

Según se afirma en la demanda, el segundo cargo se dirige contra la norma que establece la vigencia de la Ley 975 de 2005, "*por admitir una interpretación según la cual todas las disposiciones de esta ley entraron en vigencia a partir de su promulgación*". Los actores explican que en realidad debe entenderse que esta ley tiene una vigencia escalonada en el tiempo, en especial en lo que se refiere al juzgamiento de crímenes atroces. También señalan que la conclusión a que se llegue en relación con la entrada en vigencia de esta ley tiene importantes consecuencias en lo que se refiere a los efectos de la sentencia C-370 de 2006.

De acuerdo con lo que resulta de la corrección de la demanda a que antes se hizo referencia, piden a la Corte declarar la inconstitucionalidad de esta particular interpretación, y subsidiariamente, declarar la inexecutable pura y simple del texto demandado.

Inicialmente los actores hacen una presentación general sobre las reglas que ordinariamente determinan la entrada en vigencia de las leyes. A este respecto, explican que aunque por norma general las leyes rigen desde el momento de su promulgación, el legislador puede establecer una regla diferente, incluyendo la llamada vigencia escalonada. Agregan que para esto no es necesario que se haga un pronunciamiento expreso, normalmente en el último artículo de la respectiva ley, sino que ello puede resultar de manera inequívoca de reglas contenidas en los distintos artículos de la ley, en las que se planteen condiciones suspensivas sin cuya verificación una o más normas no pueden entrar en vigencia.

En relación con este mismo tema, se refieren a dos casos[3] en los que esta corporación condicionó la executable de normas legales sometidas a su control en lo referente a la fecha en que dichas leyes deberían entrar en vigencia, al considerar que la regla establecida por el legislador resultaba inconstitucional.

Seguidamente, plantean que el artículo 10 de la ley parcialmente demandada contiene una regla que causa la vigencia escalonada de esta ley, cual es el envío de un listado que el Gobierno Nacional debía remitir a la Fiscalía General de la Nación con los nombres de aquellas personas que por ser miembros de un grupo armado organizado al margen de la ley, hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados por la comisión de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos[4]. Según afirman los demandantes, dado que el envío de este listado tiene el importante efecto de determinar qué personas podrían acceder a los beneficios penales previstos en esta ley, dicha remisión debe entenderse como una condición suspensiva de cuya verificación dependió, en su momento, la entrada en vigencia de un importante número de artículos de esta ley[5].

Subrayan los actores que durante el tiempo transcurrido entre la sanción de la ley y el envío de este listado era absolutamente incierto qué personas tendrían derecho a acceder a los indicados beneficios, lo que impide considerar que tales normas se encontraran vigentes.

Como argumento que reforzaría la validez de este análisis, llaman la atención sobre el hecho de que la sentencia C-370 de 2006 de esta corporación no consideró necesario conferirle efectos retroactivos a las decisiones de inconstitucionalidad y/o de executable condicionada allí contenidas. Según explican, esta decisión se habría basado en el hecho de que no habiéndose producido para esa fecha la remisión del referido listado, la mayoría de las disposiciones de la Ley 975 de 2005 que entonces se declararon inexecutables, nunca llegaron a entrar en vigencia.

A partir de las anteriores consideraciones, explican los demandantes que el artículo 72 de la Ley 975 de 2005 *podría ser interpretado de manera diferente*, entendiendo entonces que la vigencia de todas sus disposiciones comenzó en la fecha de promulgación de aquella. Señalan que esta interpretación, además de irrazonable e incorrecta puede ser catalogada como inconstitucional, ya que hace posible que en virtud del principio de favorabilidad se reclame la aplicación de disposiciones que fueron declaradas inexecutables por la sentencia C-370 de 2006, bajo el argumento de que tales normas estuvieron vigentes por espacio de casi un año, entre julio de 2005 (fecha de promulgación de la ley) y mayo de 2006 (fecha en que se pronunció la sentencia C-370 de ese año).

La inconstitucionalidad que en este caso se predica por los actores implicaría, en su concepto, ignorar el principio de la justicia transicional para Colombia, violar los derechos de las víctimas, y lesionar el derecho a la paz, consagrado por el artículo 22 de la Constitución Política. Además, aducen que se vulneraría también el principio superior relativo

a la favorabilidad penal, ya que dicho principio sólo se aplica a normas que han entrado en vigencia, lo que, insisten, no ocurrió en este caso.

La violación al principio de justicia transicional[6] vendría dada por el hecho de que la aplicación ultra-activa de normas que anteriormente han sido declaradas inconstitucionales traería consigo la ruptura del necesario equilibrio que en estos casos debe procurarse entre los valores de justicia y paz.

Mientras tanto, la vulneración a los derechos de las víctimas, cuya vigencia se deriva del bloque de constitucionalidad y del derecho a acceder a la administración de justicia (arts. 93 y 229 C. P.) vendría dada por el hecho de que al permitirse la aplicación de normas que en su momento fueron declaradas inexecutable en razón a su oposición con estos principios, se produciría una nueva lesión de esos mismos derechos. Por su parte, al decir de los actores, el derecho a la paz (art. 22) se afectaría en la medida en que una pretendida concordia lograda bajo las condiciones antes descritas dejaría muchas heridas abiertas y, por ende, no resulta sostenible en el tiempo.

En lo que atañe al principio de favorabilidad penal, explican los demandantes que éste debe entenderse afectado en caso de aplicarse a situaciones distintas de aquellas para las cuales fue previsto, que es la situación que podría generarse en caso de asumir una interpretación del artículo 72 conforme a la cual se entienda que todas las disposiciones de la Ley 975 de 2005 entraron a regir a partir de la fecha de su promulgación. Ello por cuanto, este último supuesto permitiría invocar, al amparo de la favorabilidad, la aplicación de normas que antes de entrar en vigencia fueron declaradas inexecutable o sólo condicionalmente executable, y que por ende, nunca tuvieron vigencia real en sus versiones originales, presupuesto necesario para que pueda invocarse favorabilidad.

Con base en estas consideraciones sostienen los actores que el texto del artículo 72 demandado en este caso no puede entenderse según lo que resulta de su sentido literal, y que dicha lectura debe considerarse inconstitucional.

3. Cuarto cargo: Concepto y alcances del Programa Institucional de Reparación Colectiva

En este cargo los demandantes se refieren a las distintas interpretaciones que pueden hacerse con respecto al alcance de la obligación gubernamental de implementar un programa institucional de reparación colectiva, conforme al mandato contenido en el artículo 49 de la Ley 975 de 2005. En relación con este tema solicitan a la Corte que se pronuncie declarando la inexecutable de algunas de tales interpretaciones, y subsidiariamente, que declare la inconstitucionalidad pura y simple del texto demandado.

Resaltan que a partir del concepto de bloque de constitucionalidad, y según lo expuesto por la Corte en la sentencia C-370 de 2006, la reparación de las víctimas de delitos atroces deberá ser integral, de tal modo que incluya diversos tipos de medidas (materiales y simbólicas, individuales y colectivas, judiciales y administrativas), dirigidas a la reparación de todos y cada uno de los distintos daños causados por el delito. A partir de esta perspectiva, afirman los actores que existe incluso una responsabilidad subsidiaria en cabeza del Gobierno respecto de todo aquello que, por insuficiencia de recursos disponibles o por otras razones, no fuere completamente reparado por los victimarios. Seguidamente, explican las particularidades de los distintos tipos de reparación contemplados en la Ley 975 de 2005 y comentan las dificultades que pueden afectar la posibilidad real de obtener reparación por la vía judicial, así como la relativa mayor equidad y eficacia de la reparación por vía administrativa, a cargo del Gobierno.

Frente a estas circunstancias, sostienen los accionantes que la norma demandada permite una interpretación conforme a la cual se dará mayor importancia a los actos de reparación simbólica que a las reparaciones individuales, siendo posible incluso que en algunos casos la reparación se restrinja exclusivamente a los actos de carácter simbólico y colectivo. Aducen que una de las principales finalidades de esta visión restrictiva es el deseo de

contribuir al ahorro fiscal que tanto preocupa al Gobierno, frente a lo cual considera desproporcionado que se privilegie el ahorro de recursos públicos frente a la enorme trascendencia e impacto social que generaría una reparación insuficiente[7]. De otra parte, también en este caso, sostienen que una de las más fehacientes pruebas de la viabilidad de la interpretación criticada es la expedición por parte del Gobierno de normas reglamentarias que le imprimen al concepto de reparación este limitado contenido, y en las cuales se establece que no habrá responsabilidad subsidiaria en cabeza del Estado[8].

Explican que en caso de prevalecer este restringido entendimiento de lo que implica la reparación de las víctimas, este aspecto viene a resultar de muy inferior importancia que el ahorro fiscal y/o los beneficios de carácter penal que esta ley le confiere a los victimarios. Según sostienen los demandantes, esta situación lesiona el principio de justicia transicional y el derecho de las víctimas a la reparación integral, principios que, según afirman, han sido reconocido por esta Corte como elementos integrantes del bloque de constitucionalidad, y por consiguiente, parámetros de referencia para el análisis de exequibilidad de este tipo de normas.

Finalmente, al igual que en los dos cargos anteriores, sostienen que esta interpretación del precepto demandado afectaría directamente el derecho constitucional a la paz de que trata el artículo 22 superior, ya que la paz que pudiera lograrse mediante la aplicación de las instituciones de esta ley resultaría notoriamente frágil en caso de que la reparación se realice apenas dentro de esta reducida perspectiva. En relación con este tema dicen también que la incidencia del alcance de la reparación en la posibilidad de lograr la paz tiene que ver con el hecho de que la gran mayoría de víctimas que esperan y merecen ser resarcidas pertenecen a los sectores marginados o excluidos de la sociedad, desde antes o más allá del hecho de haber sido víctimas de actos de violencia.

Por esta razón, afirman los demandantes, la reparación integral se constituye en una oportunidad única para hacer posible el rescate de la dignidad de estas personas y el verdadero ejercicio de la ciudadanía por parte de ellas, al paso que una reparación limitada en la forma ya explicada, derivada de una interpretación restrictiva del texto demandado dejaría pendientes la mayoría de los elementos requeridos para el logro y disfrute de una paz duradera y sostenible.

4. Intervenciones ciudadanas frente a los cargos primero, segundo y cuarto

Varias instituciones, tanto públicas como privadas, acudieron durante el término de fijación en lista para pronunciarse, de muy diversas formas, en relación con estos cargos. En los siguientes párrafos la Corte presenta un extracto de cada una de tales intervenciones.

El **Secretario Jurídico de la Presidencia de la República** hizo, en primer término, reflexiones generales sobre el contenido de estos cargos. Afirma que, a su entender, los actores no corrigieron la demanda de conformidad con lo planteado en el auto de octubre 22 de 2007, puesto que insistieron en solicitar que la Corte haga declaraciones interpretativas, que sólo por iniciativa de ella misma podrían considerarse. Si bien no formula ninguna solicitud precisa en relación con estos cargos, reitera que no estarían dadas las condiciones necesarias para que esta corporación decida sobre ellos, pese a lo cual, hace los siguientes comentarios:

En relación con lo planteado en el cargo primero, afirma que el concepto de *reconciliación nacional* tiene un sentido natural y obvio, lo cual permite descartar las controversias interpretativas propuestas en la demanda.

Frente al segundo cargo, rechaza el razonamiento de los demandantes, e indica que si bien es cierto que los beneficios penales no podían haberse aplicado antes del envío de la lista a que se refiere el artículo 10° de la ley parcialmente acusada, ello es diferente a sostener que la vigencia de una parte de la Ley 975 de 2005 estuviera

condicionada al cumplimiento de este requisito. También se opone a los razonamientos de los demandantes frente al principio de favorabilidad, el cual considera que no admite ninguna clase de excepciones dentro del marco de la Constitución.

Por último, en lo que atañe al cuarto cargo de la demanda, considera que el texto del artículo 49 debe interpretarse conjunta y armónicamente con las demás disposiciones de la Ley 975 que se refieren al contenido y alcances de la reparación a las víctimas (cita los artículos 8°, 43, 44, 46, 47 y 48), a partir de lo cual puede, en su concepto, apreciarse el carácter integral de la reparación desarrollada por esta ley. Sostiene además que los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en relación con el tema reafirman la integralidad de la reparación antes que desvirtuarla[9].

El representante de la **Comisión Colombiana de Juristas** hace apreciaciones de carácter general a partir de las cuales respalda la factibilidad, así como la inconstitucionalidad, de las interpretaciones que de las normas demandadas hacen los actores. En consecuencia, aboga por la prosperidad de estos cargos.

Frente al primer cuestionamiento, relacionado con la expresión *reconciliación nacional*, este interviniente adhiere al análisis de los demandantes y pide a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los preceptos acusados en la forma planteada en la demanda. A propósito de este tema, hace un recuento de las obligaciones que el Estado colombiano tiene dentro del marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resaltando la necesidad de investigar y sancionar de manera efectiva las violaciones de los derechos humanos y la de reparar a las víctimas. Afirma que el Estado *"no puede renunciar a unos mínimos de verdad, justicia y reparación, ni siquiera en aplicación de mecanismos de justicia de transición"*.

En esta misma línea, complementa la exposición de los actores en torno a los modelos maximalista y minimalista de reconciliación, a las instituciones de la justicia restaurativa y a los posibles efectos de unas y otras. También ahonda en el contenido del Decreto 3391 de 2006, cuya expedición por parte del Gobierno Nacional demostraría la viabilidad de las interpretaciones que se critican como inconstitucionales y la espontaneidad con que aquéllas pueden surgir.

En relación con el segundo cargo, este interviniente adhiere a los planteamientos de los demandantes y reitera varios de ellos, resaltando que por efecto de lo previsto en los artículos 10 y 11 de esta ley, no podrá asumirse que todas sus disposiciones entraron en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, como podría erróneamente entenderse a partir del texto incluido en la parte final de su artículo 72. De igual manera, sostiene también que no estarían dadas las condiciones para que las personas incluidas en tales listados invoquen el principio de favorabilidad, y que aceptar ese planteamiento al amparo de la interpretación del texto demandado criticada por los demandantes viola las normas y principios superiores a que ellos se refieren, en especial aquellas que sirvieron de apoyo para las decisiones de inexecuibilidad o de exequibilidad condicionada contenidas en la sentencia C-370 de 2006.

Finalmente, frente al cuarto cargo de la demanda, relativo a la interpretación que podría hacerse de un segmento del artículo 49, acerca de los alcances del Programa Institucional de Reparación Colectiva a que esa norma se refiere, los intervinientes respaldan también el dicho y las solicitudes de los demandantes. Para ello traen a colación extensas reflexiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como documentos de la Organización de las Naciones Unidas, en los que se propugna por el carácter integral de la reparación debida a las víctimas, se resalta la necesidad de mirar la reparación desde la perspectiva de la víctima y no desde la del victimario, y se subraya que las distintas formas de reparación tienen un carácter complementario y eventualmente acumulativo, y que no son alternativas, como de acuerdo con los actores, podría desprenderse de la interpretación del artículo 49 parcialmente demandado.

Por su parte, el representante del **Ministerio del Interior y de Justicia** se pronunció para oponerse a estos cargos y solicitó a la Corte declarar exequibles, sin condicionamientos, todos los segmentos normativos acusados en ellos.

De manera general, rechaza la posibilidad de declarar inconstitucionales las normas demandadas a partir de las particulares interpretaciones que de ellas hacen los demandantes. Así mismo, cuestiona que la demostración de la pretendida inconstitucionalidad se haga a partir del análisis de la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, advirtiendo que la competencia para decidir sobre la validez constitucional de tales interpretaciones corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Frente al primer cargo, sostiene que es improcedente el debate que los actores plantean en torno al concepto de *reconciliación nacional*, agregando que de aceptarse este planteamiento, el derecho a la paz a que se refiere el artículo 22 de la Constitución Política estaría sujeto a similares controversias, lo cual resulta inadmisibile. Agrega que, al margen de estas discusiones, el concepto de reconciliación es útil y pertinente dentro de un modelo de justicia transicional como el que inspira las instituciones de la Ley 975 de 2005.

Por otra parte, resalta las bondades que en su opinión tiene el concepto de justicia restaurativa y señala que sus instituciones no son necesariamente incompatibles con las de la justicia transicional, razonamiento con el que pretende desvirtuar la inexecutable que los actores denuncian en los conceptos de *reconciliación nacional* que incorporan tales modelos.

En relación con el segundo cargo, el representante de este Ministerio contradice la argumentación de los demandantes, en especial la premisa de que la ley puede contener, a lo largo de su articulado, disposiciones que de manera implícita alteren o introduzcan excepciones a la regla sobre vigencia de la norma que directamente hubiere expresado el legislador. Rechaza también la pertinencia de las citas jurisprudenciales traídas por los actores, pues en su concepto no se refieren al tema debatido, y en su lugar plantea que, conforme se explica en la sentencia C-084 de 1996 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), la fecha de entrada en vigencia de la ley depende directamente de la voluntad del legislador o, en defecto de aquella, se rige por lo previsto en la Ley 4ª de 1913 que la establece en dos meses después de la fecha de su promulgación.

En torno al efecto preciso que deba atribuirse a la exigencia contenida en el artículo 10º de la Ley 975 parcialmente acusada, este interviniente propone una tesis, originalmente planteada por un doctrinante italiano, que distingue entre los conceptos de existencia, vigencia, validez, aplicabilidad y eficacia de la norma. A partir de la anterior, sugiere que la regla establecida en el artículo 10º podría tener implicaciones en el campo de la aplicabilidad o la eficacia de la norma, pero no en el de su vigencia, como lo sostienen los demandantes.

Por estas razones, descarta que el artículo 72 pueda tener una lectura diferente a la que resulta de su sentido literal, así como que pueda sostenerse que la existencia de una sola fecha de vigencia para la Ley 975 es apenas una posible interpretación de dicho texto, por lo demás inconstitucional. Sostiene que lo que la demanda realmente pretende es que la Corte altere una parte de las decisiones adoptadas mediante la sentencia C-370 de 2006, específicamente lo que atañe al efecto temporal de las inexecutable allí decretadas.

Frente al cuarto cargo, dirigido contra la expresión "*deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva*", contenida en el artículo 49 de la Ley 975 de 2005, el interviniente transcribe y comenta los demás artículos de esta ley que tratan sobre el tema de la reparación[10], con apoyo en lo cual descarta la tesis de los demandantes sobre la posibilidad de que la norma cuestionada se interprete de un modo restrictivo, que desconozca el carácter integral de la reparación debida a las víctimas.

De igual manera, y aunque reitera su rechazo frente a la posibilidad de que el contenido de los decretos reglamentarios sirva de parámetro para juzgar la exequibilidad de las normas legales reglamentadas por ellos, el interviniente analiza las disposiciones del Decreto 3391 de 2006, a partir de lo cual sostiene que el reglamento demuestra la concepción integral de reparación que subyace a las disposiciones de la Ley 975, y que el Gobierno viene implementando, en desarrollo de las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. En la misma línea, cita el Decreto 1290 de 2008, expedido con posterioridad a la presentación de la demanda que ahora se decide.

También concurrió, a través de apoderada especial, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, para pronunciarse únicamente en relación con el cargo cuarto, sobre los alcances del Programa Institucional de Reparación Colectiva. Esta interviniente pide declarar la exequibilidad de este precepto.

En apoyo de su solicitud, expresa su desacuerdo con los planteamientos de los actores en relación con este tema y sostiene que sólo mediante una interpretación aislada del texto demandado podría arribarse al entendimiento que aquellos cuestionan. Al igual que otros de los intervinientes, resalta que la reglamentación expedida por el Gobierno antes y después de la presentación de la demanda brinda herramientas suficientes para que la reparación de las víctimas sea verdaderamente integral, con participación tanto de los victimarios como del Estado. Finalmente, llama la atención sobre el hecho de que si bien los demandantes sostienen que el Estado colombiano es capaz de asumir un mayor costo fiscal por concepto de reparaciones a las víctimas, no ofrecen explicaciones ni cálculos específicos que sustenten su apreciación.

Por su parte, el **Ministerio de Defensa** presentó un memorial en el que se realizan extensas reflexiones sobre el origen, trámite legislativo y contenido de la Ley 975 de 2005. Este escrito incluye también una amplia presentación de los contextos en los que se hace necesaria y conveniente la implementación de mecanismos de justicia transicional, a partir de lo cual explica que Colombia se encuentra actualmente en esa situación.

A continuación, sostiene que la Ley 975 cuya exequibilidad se discute, constituye un afortunado experimento de aplicación de estos modelos, cuyos mecanismos específicos permitirán la plena vigencia de los principios de verdad, justicia y reparación integral. Esta apreciación la sustenta en el análisis detallado de varias de las instituciones que esta ley desarrolla, entre ellos, la exigencia de cesar inmediatamente los actos de agresión contra la población civil, la necesidad de que los cabecillas se comprometan al desmantelamiento de los grupos por ellos comandados, y el hecho de que sólo puede accederse a los beneficios de rebaja de penas una vez realizado el proceso de desmovilización.

Concluida esta exposición, y sin referirse de manera directa a ninguno de los distintos cargos de la demanda, la interviniente afirma que aquéllos no cumplen los requisitos necesarios para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse en relación con ellos, pues en su opinión el concepto de la violación es *"disperso, inexacto y vago"*.

Señala que esta corporación ha explicado que el análisis de los cargos que se realiza en el momento de proferir sentencia es diferente y de mayor profundidad que aquel que tiene lugar en la fase de admisión de la demanda, por lo que el hecho de que aquélla hubiere sido admitida no impide que en este momento procesal la Corte resuelva inhibirse, por considerar que en realidad no se reúnen las condiciones necesarias para una decisión de fondo. Sobre este tema cita y transcribe algunos extractos jurisprudenciales.

Sin embargo, en aparente discordancia con las anteriores consideraciones, el escrito concluye solicitando a la Corte que *"se declare la exequibilidad de la norma"*, sin especificar a cuáles de las disposiciones demandadas se refiere. Finalmente, con igual imprecisión, plantea también que este caso habría operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional derivado de la sentencia C-370 de 2006, en la cual esta corporación *"ya se pronunció sobre algunas"*

normas de las aquí acusadas, declarando la exequibilidad de las mismas", después de lo cual cita y transcribe parcialmente varios pronunciamientos de esta Corte sobre el fenómeno de la cosa juzgada y sus alcances.

Se pronunció también, únicamente en relación con los cargos primero y cuarto de la demanda, la **Corporación Nuevo Arco Iris**, la cual concurrió por conducto de su representante legal. Éste comenzó presentando una breve consideración sobre el trabajo de esa entidad y las razones de las cuales se deriva su conocimiento de los temas aquí debatidos.

Señala que si bien la Ley 975 de 2005 podría ser entendida como un instrumento de justicia transicional, su aplicación efectiva afronta importantes dificultades, ya que la mayoría de la población colombiana no siente que el país se encuentre en un momento de transición, sino en una nueva fase de conflicto.

Previa esta contextualización, en relación con el primer cargo, adhiere a las principales reflexiones de los demandantes en torno a los peligros de las formas minimalistas y maximalistas de reconciliación, y a manera de ejemplo, señala que resultaría inconstitucional, además de inviable, un modelo de reconciliación basado en el total perdón de las víctimas a los victimarios y la obligada cercanía entre unos y otros.

Afirma que en este caso el legislador habría errado al promover un proceso de reconciliación y establecer acciones encaminadas a su logro, sin previamente definir los alcances de dicho concepto. También agrega que, aun cuando la potestad reglamentaria debe dirigirse a la cumplida ejecución de la ley y no a su interpretación o complementación, los notorios vacíos existentes en la Ley 975 de 2005 han llevado al ejercicio demasiado frecuente de esta facultad, circunstancia que, a su entender, contribuye a demostrar las dificultades interpretativas a que está sujeto el concepto de *reconciliación nacional* cuya constitucionalidad se discute.

A partir de estas consideraciones, concluye solicitando a la Corte que declare "la inconstitucionalidad de los artículos 2°, 4° y 48 de la Ley 975 de 2005 en relación con la noción de *reconciliación nacional*".

Acerca del cargo cuarto de la demanda, adhiere a las consideraciones de los demandantes en torno al carácter necesariamente integral de la reparación, y sostiene que el modelo previsto en el artículo 49, aquí parcialmente demandado, no cumple con los estándares internacionales sobre la materia, los cuales vienen a ser parámetro de constitucionalidad de este tipo de normas, en razón de lo previsto en el artículo 93 superior.

Señala que el legislador habría establecido un sistema incompleto de reparación, en el que un buen número de temas no son adecuadamente desarrollados, entre ellos los relacionados con el propósito específico de la reparación, las personas o entidades obligadas a reparar, el alcance de las medidas reparatorias y el marco temporal dentro del cual se cumplirá el programa de reparación a que la norma se refiere. Añade que de cara a estas omisiones, no resulta constitucionalmente aceptable que todos esos vacíos sean llenados por el Gobierno Nacional mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues esa facultad ejecutiva no tiene esos propósitos.

Como complemento de lo anterior, menciona algunas de las dificultades prácticas que ha afrontado el proceso de reparación, tanto en la vía judicial como administrativa, y critica el contenido del Decreto 1290 de 2008, por el cual el Gobierno creó el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa.

Como conclusión de lo expuesto, este interviniente solicita a la Corte declarar la inexecuibilidad del artículo 49 de la Ley 975 de 2005.

De otra parte, una vez vencido el término de fijación en lista, presentaron sendos escritos de intervención la **Fiscalía General de la Nación**, la **Defensoría del Pueblo** y la **Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR**.

En relación con el primer cargo sobre el concepto de reconciliación nacional, aun cuando lo hicieron a partir de diversas consideraciones, todas esas entidades pidieron a la Corte declararse inhibida para decidir al respecto. La Fiscalía General de la Nación extendió esta solicitud a todos los cargos de la demanda.

Frente al segundo cargo, la Defensoría del Pueblo propuso a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del texto demandado, de tal manera que armonice con las decisiones adoptadas mediante sentencia C-370 de 2006, y advirtiendo que sólo las personas que figuren en el listado a que se refiere el artículo 10 de esta ley podrán reclamar los beneficios que ella establece. Mientras tanto, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación pidió a la Corte desestimar este cargo, lo que equivaldría a declarar exequible el texto acusado.

Finalmente, en lo que se refiere al cuarto cargo, relativo a un segmento del artículo 49 de la ley demandada, tanto la Defensoría del Pueblo como la CNRR pidieron a la Corte declarar la exequibilidad del texto acusado.

5. El concepto del Procurador General de la Nación frente a los cargos primero, segundo y cuarto:

Después de hacer un breve resumen sobre el contenido de la demanda, el Jefe del Ministerio Público comienza por referirse a la procedibilidad de la acción que ahora se decide. Para ello estudia de manera conjunta los cargos primero, segundo y cuarto, los cuales considera que no cumplen los requisitos necesarios para que la Corte pueda pronunciarse de fondo.

Previamente, el Procurador analiza las características que la jurisprudencia de la Corte exige de los cargos de inconstitucionalidad, resaltando que aquellos debe ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Recuerda que si bien se trata de una acción pública cuyo ejercicio no está sujeto a complejas formalidades, ello no exonera al ciudadano demandante del deber de cumplir unas mínimas exigencias, a partir de las cuales plantee con precisión un problema jurídico de carácter constitucional, y en cuya ausencia la Corte no podría decidir sobre su solicitud.

También resalta que el control de constitucionalidad tiene un carácter abstracto, que se refiere al contenido mismo de la norma y no a la aplicación que de ella se haga. Frente a la posibilidad de que la Corte se pronuncie sobre interpretaciones específicas del texto de una ley, precisa que si bien ello no resulta imposible, sí se trata de una situación claramente excepcional, y podría ocurrir sólo en la medida en que las interpretaciones de discutible constitucionalidad hayan sido efectuadas por los jueces de la República al aplicar dichas normas[11]. Por el contrario, explica que en caso de que las interpretaciones que generan controversia se encuentren en actos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional, lo procedente es buscar la nulidad de tales actos administrativos ante la jurisdicción competente.

Con base en estas reflexiones concluye que en el caso de los cargos primero, segundo y cuarto se presenta una verdadera ausencia de cargos, ya que ninguno de ellos cumple con los necesarios requisitos, en particular lo relacionado con la certeza y la pertinencia. A partir de la transcripción de algunos fragmentos de la demanda, señala que la falta de *certeza* se deriva del hecho de que las interpretaciones que los actores critican no se desprenden en realidad del texto de la ley, sino más bien del contenido de los decretos reglamentarios allí citados, por lo que no se cumple la exigencia de plantear proposiciones jurídicas reales y existentes. Al paso que, la falta de *pertinencia* se derivaría del hecho de que al cuestionarse de manera principal el contenido de los decretos reglamentarios, no existe una verdadera discusión constitucional sobre el contenido de la ley.

Al término de estas consideraciones concluye el Procurador que *"las tres acusaciones aquí analizadas son extrañas al objeto y fin del juicio de inexecuibilidad ante la Corte Constitucional y, por ende, se solicitará a tal corporación declararse inhibida para pronunciarse respecto de ellos"*.

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE A LOS CARGOS PRIMERO, SEGUNDO Y CUARTO.

Según lo hicieron notar los propios actores, así como la totalidad de los intervinientes, el estudio de estas glosas está sujeto a que, previamente, la Corte Constitucional se pronuncie aceptando la posibilidad de emprender el análisis de cargos dirigidos contra interpretaciones específicas de los textos demandados.

Por consiguiente, la Corte abordará inicialmente este aspecto, cuyas consideraciones y conclusiones son aplicables, como ya se dijo, al análisis de los cargos primero, segundo y cuarto de la demanda.

6.1. Consideraciones en torno a la procedibilidad de los cargos. Reiteración de jurisprudencia.

Según resulta del documento de corrección de la demanda presentado por los actores el día 29 de octubre de 2007, los tres cargos que se analizan tienen en común el hecho de que la pretensión con la que concluyen busca la declaratoria de inexecuibilidad de ciertos *"entendimientos"* de las expresiones demandadas, que en opinión de los demandantes resultarían opuestos e incompatibles con varias disposiciones constitucionales. Las referidas glosas coinciden también en que cada uno de ellas plantea, como pretensión subsidiaria, la declaratoria de inexecuibilidad de las expresiones que en cada caso fueron acusadas.

De tal manera, es claro que a través de los cargos formulados se pretende que esta corporación se pronuncie, no directamente sobre la validez constitucional de los textos legales demandados, sino sobre la interpretación que de ellos pudiere hacerse, así como sobre la eventual adecuación o no de tales interpretaciones con el texto superior.

Frente a este planteamiento es pertinente recordar que, según se ha explicado de manera reiterada[12], el control abstracto de constitucionalidad se materializa en la confrontación directa, verificable y objetiva del texto legal demandado con los preceptos constitucionales que el actor considera infringidos por aquél. Por el contrario, se ha señalado que no resulta factible realizar un juicio constitucional frente a las aplicaciones concretas de la norma legal demandada, ni frente a las interpretaciones que de ella pudieran eventualmente hacerse, imposibilidad que obedece a varias circunstancias: de una parte, a que la misión de guardar la integridad y supremacía de la Constitución que compete a esta corporación debe cumplirse *"en los estrictos y precisos términos"* del artículo 241 superior, precepto que no le atribuye ninguna facultad a este respecto; y de otra, a que la interpretación sobre el sentido de las normas legales corresponde a la corporación judicial que en cada caso ejerce las funciones de órgano límite frente a la materia de que se trate, es decir, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según sea el caso.

No obstante lo anterior, tal como lo señalara el Procurador General, es cierto que en algunos casos esta corporación ha aceptado la posibilidad de pronunciarse sobre la exequibilidad de las interpretaciones que de las normas legales puedan hacer los operadores jurídicos, únicamente cuando de manera evidente y notoria las interpretaciones cuestionadas entrañan un problema de verdadera naturaleza constitucional[13]. Sin embargo, en todos esos casos se ha destacado el carácter claramente excepcional de esta circunstancia, cuya presencia depende de la plena y suficiente demostración que el actor debe hacer sobre la espontánea factibilidad de la interpretación cuestionada y sobre el carácter constitucional de las implicaciones que de ella pueden derivarse.

También se ha insistido en el hecho de que para poder ser objeto de un juicio de constitucionalidad la interpretación cuestionada debe tener un carácter sostenido y prevalente, por haber sido invocada de manera uniforme y reiterada en un número considerable de las ocasiones en las que se ha dado aplicación al precepto demandado[14].

En los mismos pronunciamientos antes referidos la Corte ha resaltado además que en esos casos mantienen plena aplicabilidad y vigencia los requisitos mínimos que, dentro del marco del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha entendido como necesarios e imprescindibles para emprender un análisis de constitucionalidad, como son la formulación de uno o más cargos que puedan considerarse *claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*[15]. Antes bien, se ha hecho énfasis en que en estos casos existe en cabeza del demandante una carga argumentativa incluso mayor a la habitual, a efectos de demostrar, además del cumplimiento de los criterios anteriormente referidos, la clara viabilidad de la(s) interpretación(es) criticada(s), así como las implicaciones constitucionales que ella(s) envuelve(n).

Así pues, es desde estos parámetros que la Corte debe analizar la procedibilidad de los cargos primero, segundo y cuarto de la demanda, en los que se le pide pronunciarse sobre la exequibilidad de determinadas interpretaciones de los textos demandados.

6.2. Análisis de los cargos formulados a la luz de los criterios expuestos.

Antes de abordar este punto es necesario recordar, como en muchas ocasiones lo ha resaltado esta Corte[16], que el análisis de los cargos que se efectúa por la Sala Plena al momento de decidir sobre la acción de constitucionalidad propuesta por el ciudadano difiere sustancialmente en cuanto a su profundidad y sus implicaciones de aquel que realiza el Magistrado sustanciador durante la primera fase del proceso, con miras a la admisión o rechazo de la demanda.

En este sentido, si bien el escrutinio inicial de la acción interpuesta ciertamente incluye el estudio de los cargos formulados a partir de los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia a que antes se hizo referencia, al punto de poder disponerse la inadmisión o el rechazo de la demanda en caso de no reunirse estos requisitos, es evidente que los elementos de juicio disponibles para dicho análisis son considerablemente limitados frente a aquellos de los que se dispone una vez surtido el trámite del proceso, especialmente después de que se ha oído el concepto del Procurador General y el de los ciudadanos y/o organizaciones que se hubieren manifestado dentro del término de la fijación en lista, y el caso ha sido conocido por la totalidad de los Magistrados que integran esta corporación. Por todo lo anterior, la Corte ha advertido, reiteradamente, que la admisión de la demanda no es óbice para que posteriormente ella concluya que en realidad no se reunían los elementos necesarios para un pronunciamiento de fondo, haciéndose inevitable entonces una decisión inhibitoria.

6.3. Los cargos primero y cuarto no reúnen los requisitos necesarios para proferir una decisión de fondo.

Entrando al análisis concreto de estos cargos, debe recordarse que en el primero de ellos los actores cuestionan las posibles interpretaciones inconstitucionales que podrían resultar del concepto de *"reconciliación nacional"*, incluido en el texto de los artículos 2°, 4° y 48° de la Ley 975 de 2005, para lo cual ilustran a la Corte sobre las diversas y muy divergentes aproximaciones que en relación con este concepto pueden tenerse. Simultáneamente, tanto la demanda original como el escrito de corrección se refieren a los decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional en relación con este tema, cuyo contenido se constituiría, según se afirma en el segundo de estos documentos[17], en *"el mejor ejemplo"* de que *"se trata de interpretaciones derivadas directamente del texto de las propias normas, y no de interpretaciones que solamente hayan sido hechas por los demandantes"*.

Por su parte, el cargo cuarto de la demanda se refiere a las interpretaciones que podrían darse a partir de la expresión *"deberá implementar un programa institucional de reparación colectiva"*, que hace parte del texto del artículo 49 de la misma Ley 975 de 2005. Para los actores el riesgo de inconstitucionalidad consiste en que se privilegien las formas colectivas y simbólicas de reparación en desmedro de las reparaciones individuales de carácter administrativo, a las que, según lo explicado, tienen derecho las víctimas de delitos atroces.

En estos dos casos, y pese al hecho de haberse admitido la demanda en relación con tales cargos, por reunirse los requisitos de carácter formal establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, llegados a este punto considera la Sala que no se reúnen a plenitud los requisitos necesarios para hacer posible el juicio de constitucionalidad que a partir de ellos se plantea. Particularmente, se observa que estas glosas no cumplen debidamente con los criterios de certeza y pertinencia a los que antes se hizo referencia.

La Corte encuentra que los referidos cargos no satisfacen el criterio de *certeza* por cuanto, pese al esfuerzo argumentativo de los actores, no se encuentra que ellos contengan una proposición jurídica real y existente, que se derive directamente del texto de las normas atacadas. Por el contrario, parece notorio que en ambos casos se critica algo que las normas en realidad no dicen.

En efecto, no se observa que la sola mención de la *reconciliación nacional* dentro del texto de estas disposiciones (artículos 2°, 4° y 48) contenga, ni al menos de manera hipotética, los sentidos extremos que según los demandantes afirman, podrían derivarse de esta expresión, menos aún cuando, a partir de la lectura de los apartes no demandados de tales textos, se aprecia claramente que el contenido dispositivo de estas normas no podría entenderse alterado al vaivén del concepto que los distintos operadores jurídicos tengan sobre el concepto de reconciliación nacional.

En la misma línea, tampoco encuentra la Corte que el deber que el artículo 49 impone al Gobierno de *"implementar un programa institucional de reparación colectiva"* pueda entenderse como autorización, ni siquiera eventual, para ignorar otros aspectos del concepto de reparación integral, ampliamente desarrollados por otras disposiciones de la misma ley.

Por otra parte, y retomando el concepto de *certeza* a que se refiere la citada sentencia C-1052 de 2001, resalta la Corte que tampoco podrían considerarse ciertas las acusaciones de inconstitucionalidad construidas a partir de *"otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda"*, como es el caso de los decretos reglamentarios reiteradamente citados por los demandantes como elemento demostrativo de la notoria factibilidad de las interpretaciones cuestionadas.

En esta misma línea, y en lo que atañe a la falta de *pertinencia* de estos dos cargos, resalta la Corte que no cumplen con este criterio las acusaciones *"que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellas otras 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'";*

Frente a este criterio, resalta nuevamente la Corte que estos dos cargos descansan principalmente en consideraciones doctrinales acerca de los conceptos de reconciliación y de reparación integral, así como en el contenido de las normas reglamentarias expedidas por el Gobierno, circunstancias ambas que impiden tener por cumplido el referido requisito.

No se cumplen entonces, en relación con ellos, los criterios de *certeza* y *pertinencia* exigidos por la jurisprudencia.

Finalmente, aun cuando las consideraciones precedentes bastan para adoptar una decisión inhibitoria con respecto a estos dos cargos, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta sentencia, es importante destacar el hecho de que el contenido de los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República no puede aducirse en un caso como este como prueba indirecta, pero fehaciente, del real contenido de la norma legal acusada, ni de la factibilidad de las interpretaciones cuestionadas, conclusión que se sustenta en varias razones de fondo, relacionadas con la naturaleza jurídica de los decretos reglamentarios, entre ellas: i) que siendo la ley y el decreto normas cuya expedición corresponde a distintas autoridades, mal podría sostenerse que el contenido de este último sirva para inferir los alcances y la real intención del órgano legislativo que expidió aquélla; ii) que en su auténtico sentido, la potestad reglamentaria (art. 189, num. 11° C. P.) no es una herramienta válida de interpretación de las leyes, sino apenas un mecanismo de instrucción de parte de la suprema autoridad administrativa a los restantes miembros de la rama ejecutiva, sobre la mejor forma de ejecutar aquéllas; iii) en directa consonancia con el punto anterior, que el mecanismo de interpretación de las leyes a través de otras normas previsto por la Constitución Política es fundamentalmente la expedición de una nueva ley por parte del Congreso de la República (art. 150, num. 2° C. P.); iv) que al provenir de una autoridad diferente al órgano legislativo, el decreto reglamentario bien podría en realidad exceder o alterar el auténtico contenido de la ley reglamentada, caso en el cual es posible solicitar su nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 84 Código Contencioso Administrativo).

Así las cosas, la Corte se declarará inhibida para decidir con respecto a los dos cargos de constitucionalidad que vienen de estudiarse.

6.4. Sobre la pretensión subsidiaria contenida en los cargos primero y cuarto de la demanda.

Como se recordará, los dos cargos ya analizados incluyen como pretensión subsidiaria, para el caso en que la Corte no acceda a la solicitud de declarar inconstitucionales ciertas interpretaciones de las normas demandadas, la simple declaración de inexequibilidad de las expresiones allí acusadas.

Con respecto a estas solicitudes baste simplemente resaltar que si bien tanto originalmente como en el escrito de corrección se formuló esta pretensión en relación con las normas acusadas, toda la argumentación de los demandantes en ambos libelos se dirige exclusivamente a sustentar la inexequibilidad de ciertas interpretaciones, poniendo de presente de manera reiterada, que en su concepto existen otras posibles interpretaciones que sí se avendrían sin problema con el texto constitucional.

Dado que esta explicación no podría en ningún caso conducir a la inexequibilidad de las expresiones demandadas, sino si acaso a la declaratoria de exequibilidad condicionada de las mismas, escenario que ya ha sido descartado por la ineptitud de los cargos formulados, es forzoso entender entonces que en relación con esta específica pretensión subsidiaria no existe cargo debidamente sustentado a partir del cual pudiera adoptarse la decisión propuesta.

En consecuencia, también a este respecto se impone la inhibición de la Corte para decidir sobre los cargos primero y cuarto de la demanda y así se declarará.

6.5. Procedibilidad del cargo segundo de la demanda.

Como se recordará, el segundo cargo afirma que *"la expresión demandada (-rige a partir de la fecha de su promulgación-) admite una interpretación tanto errada como inconstitucional, según la cual la ley 975 de 2005 entró en vigencia a partir de su promulgación para todos los efectos"*. Según los actores explican a continuación, la vigencia de esta ley (975 de 2005) a partir de la fecha de su promulgación, es sólo una de las posibles

interpretaciones que del texto acusado podrían hacerse, siendo procedentes otras, tales como aquella según la cual *"en realidad la ley 975 de 2005 tiene una vigencia escalonada o diferenciada en el tiempo"*, conclusión que se derivaría de la existencia de una condición contenida en el artículo 10° de la misma ley, relativa al envío del Gobierno a la Fiscalía General de la Nación de un listado de personas que serían los destinatarios de los beneficios penales establecidos en esta ley.

Ahora bien, dado que, también en este caso, los demandantes incluyen como pretensión subsidiaria la de que se declare la inconstitucionalidad pura y simple del segmento normativo cuestionado, la Corte se referirá en primer lugar y de manera conjunta a la procedibilidad de esas dos pretensiones, a partir del análisis del segmento normativo atacado.

La Sala observa que los demandantes así como algunos de los intervinientes hacen un importante esfuerzo argumentativo a efectos de demostrar que la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005 desde la fecha de su promulgación es apenas una de las posibles interpretaciones que podrían hacerse del fragmento del artículo 72 demandado en este caso. En consonancia con ello, postulan que existen otras posibles interpretaciones de este precepto, particularmente aquella conforme a la cual la ley demandada tendría una vigencia escalonada en el tiempo, a partir del efecto de una condición suspensiva contenida en su artículo 10° que afectaría varias de las disposiciones de este estatuto, condición que sólo se verificó en el mes de agosto de 2006, esto es, con posterioridad al proferimiento y notificación la sentencia C-370 de ese año, de esta corporación.

Sin embargo, considera la Corte que el texto demandado es a tal punto claro y diáfano en su contenido dispositivo que no existe ninguna posibilidad de especular sobre las eventuales interpretaciones que de él pudieran hacerse, como lo plantean los demandantes. Para esta corporación la única lectura posible del fragmento acusado es aquella conforme a la cual, todas las disposiciones de la Ley 975 de 2005 rigen a partir de la fecha de promulgación de aquella.

A partir de esta observación, y dado que es precisamente ese efecto normativo el que los demandantes consideran inconstitucional, la Corte encuentra que este cargo no cumpliría el antes comentado requisito de certeza, ni menos aún las demás exigencias necesarias para que pueda emitirse un pronunciamiento de fondo, en relación con la cuestionable interpretación que en concepto de los actores puede hacerse del texto demandado. Sin embargo, por las mismas razones, y visto que la sustentación de este cargo apunta precisamente a controvertir la exequibilidad del mandato que, según su tenor literal, establece esta norma, se considera viable abordar su estudio en lo referente a la pretensión subsidiaria, esto es la simple inexequibilidad del texto demandado.

Así pues, la Corte analiza a continuación la constitucionalidad de dicho texto.

6.6. El legislador es autónomo para fijar la fecha de vigencia de la ley.

En reiterada y consistente jurisprudencia[18] ha señalado esta corporación que, dada la ausencia de norma constitucional que regule el tema, la determinación acerca de la fecha de entrada en vigencia de una ley es un asunto que compete de manera privativa al legislador, frente a lo cual no resulta posible que el juez constitucional u otra autoridad cuestionen el sentido de su decisión.

En efecto, tanto como corresponde al legislador decidir acerca del contenido y alcance de las normas que adoptará en desarrollo de sus competencias, así como sobre los destinatarios de las mismas, es también potestad suya determinar la fecha de entrada en vigencia de sus mandatos. Esta decisión suele tomarse a partir de criterios tales como la extensión y complejidad de la norma aprobada, la necesidad o no de que la sociedad y los operadores

jurídicos la conozcan suficientemente antes de comenzar su aplicación, y en general, los análisis de conveniencia y oportunidad, que en cuanto representante de la sociedad y de sus distintos intereses le corresponde realizar.

Dentro de esta autonomía, el legislador puede adoptar cualesquiera reglas de entrada en vigencia, naturalmente siempre que ésta no preceda a la publicación de la ley, lo cual abarca desde que aquélla sea inmediata a la sanción o a la promulgación de la ley, hasta que comience varios meses o años después. También, tal como lo indican los demandantes, puede disponer una vigencia escalonada o fraccionada en el tiempo, para distintos capítulos de la norma o para preceptos específicos. Igualmente, es claro que las reglas sobre la vigencia de la ley no tienen por qué estar necesariamente contenidas en su último artículo (lo cual no es más que una costumbre fuertemente arraigada en nuestra técnica legislativa), pudiendo encontrarse en cualquier otra disposición del cuerpo normativo en cuestión.

Por último, existen normas legales de carácter supletivo que determinan la entrada en vigencia de la ley a falta de una precisa indicación del legislador dentro del texto de aquella. Conforme a estas reglas la observancia de la ley comienza pasados dos meses desde la fecha de la promulgación[19].

Sólo en casos muy excepcionales en los que las reglas establecidas por el legislador generen una situación de discriminación o afecten de manera directa e injustificada otra regla o valor superior, podría el juez constitucional cuestionarlas o disponer la inexecutable de tales normas. Que sería lo que, conforme a la explicación de los demandantes, y en concepto suyo, ocurre en este caso.

6.7. La regla sobre vigencia de la ley fijada en este caso no afecta el modelo de justicia transicional, los derechos de las víctimas ni el derecho a la paz.

Según se explicó, los actores consideran que este segmento normativo es inconstitucional, en cuanto su efecto práctico, esto es, la simultánea entrada en vigencia de todas las disposiciones de la Ley 975 de 2005 a partir de la fecha de promulgación de aquélla, deja abierta la posibilidad de que se reclame la aplicación, conforme al principio de favorabilidad, de varios preceptos de la misma ley, que esta Corte, mediante sentencia C-370 de 2006, declaró inexecutable o de executable condicionada[20]. Sostienen que esa situación supondría una lesión al modelo de justicia transicional, a los derechos de las víctimas, al derecho a la paz de que trata el artículo 22 superior, y al principio de favorabilidad, que conforme al artículo 29 superior es parte integrante del debido proceso, y que sería aplicado a situaciones distintas a las previstas por el Constituyente.

Así las cosas, la vulneración de las normas invocadas, y por consiguiente la prosperidad del cargo planteado, depende entonces de que por efecto de esta regla pueda pretenderse la aplicación de normas de la misma Ley 975 halladas inexecutable por esta corporación, bajo el argumento de haber tenido vigencia, al menos transitoria, entre la fecha de promulgación de dicha ley y la de ejecutoria de la providencia que las declaró inconstitucionales.

Ahora bien, desde este punto debe precisarse que la Corte considera infundado el cargo, por cuanto el solo hecho de que todas las disposiciones de esta ley hubieren entrado en vigencia en la fecha de su promulgación no basta para poder invocar su aplicación, menos aún para que personas determinadas puedan hacerse acreedoras a los beneficios en ellas contemplados, que es el efecto que los actores le atribuyen a este segmento normativo, a partir del cual demandan su inexecutable. Ello por cuanto, tal como lo plantearon algunos de los intervinientes, además de la vigencia de la norma, existen otras consideraciones relevantes al momento de definir la aplicación de las mismas.

La vigencia, concepto con el que se relaciona el verbo *regir*, que es el empleado en el texto de la expresión demandada, es un atributo de naturaleza formal, y hace relación con el tiempo durante el cual la norma tiene

carácter imperativo. La vigencia comienza, como se ha dicho, en la fecha o momento en que lo determine el legislador, la cual debe, en todo caso, ser posterior a la conclusión del trámite constitucionalmente requerido para la expedición de la ley y a su necesaria publicación para conocimiento de sus destinatarios; en el otro extremo, la vigencia termina con la derogación de la norma, o en su caso, con la declaratoria de inexecutable, que conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, cosa distinta es la eficacia del precepto, esto es, la real posibilidad de ejecutarlo, proyectando sus mandatos imperativos a la resolución de un caso concreto. Esa eficacia de la norma es entonces un atributo relativo, que depende del pleno cumplimiento de los supuestos, tanto materiales como personales, e incluso temporales, a los cuales, por voluntad del mismo legislador, se encuentra sujeta su aplicabilidad. Bien puede ocurrir entonces que una disposición legal formalmente vigente no sea así mismo eficaz, por no reunirse a cabalidad los criterios fácticos a los que la misma norma haya condicionado su aplicación, o que un precepto vigente, y en principio aplicable, no sea eficaz respecto de un sujeto determinado, por no reunirse en cabeza suya los supuestos materiales y personales necesarios para reclamar dicha aplicación.

En el caso de las disposiciones que integran la Ley 975 de 2005, y particularmente frente a aquellas que establecen beneficios de carácter penal, es claro entonces que para su invocación y aplicación no basta la comprobación de su vigencia temporal. Por el contrario, para ello será necesario que en el caso concreto se cumplan a cabalidad los supuestos de los cuales depende su aplicación, aspectos sobre los cuales esta corporación tuvo oportunidad de discurrir ampliamente en la sentencia C-370 de 2006, dentro de los que se destacan aquellos que atañen al comportamiento de los individuos interesados en hacerse acreedores a tales beneficios, como son, entre otros, la colaboración eficaz en el esclarecimiento de los hechos investigados, la entrega de bienes para la reparación, el cumplimiento de las garantías de no repetición, etc.

Por lo anterior, la Corte precisa entonces que la aplicación de estas normas no puede entenderse como automática, ya que está condicionada, no apenas a la acreditación de su transitoria vigencia, sino al efectivo cumplimiento, durante aquel período, de los presupuestos materiales y personales a que se ha hecho referencia. En otras palabras, es claro que los beneficios que esta ley establece sólo son aplicables a partir del momento en que se cumplen todos los requisitos previstos en la propia ley y de conformidad con la interpretación constitucional fijada en la sentencia C-370 de 2006 y en las demás sentencias que esta corporación ha proferido sobre la constitucionalidad de tales preceptos.

Por ello, de cara al cargo de inconstitucionalidad formulado en este caso por los actores, es claro para esta corporación que no existe fundamento para entrar a cuestionar la regla sobre vigencia de la Ley 975 de 2005 que el órgano legislativo, en legítimo ejercicio de sus atribuciones constitucionales, estableció en el artículo 72 de la referida ley. De igual manera, considera la Corte que dicha regla, conforme a la cual todas las disposiciones de esta ley rigen a partir de la fecha de promulgación de aquélla, no lesiona el modelo de justicia transicional, los derechos de las víctimas desarrollados por la jurisprudencia de esta corporación, ni el derecho a la paz, razón por la cual no resulta violatoria de ninguna de las normas superiores invocadas en la demanda, sino por el contrario, claramente executable.

Con todo, a partir de lo planteado por los demandantes y algunos de los intervinientes, la Sala reconoce como factible que algunos operadores jurídicos pudieran interpretar que por el hecho de haber sido transitoriamente vigentes conforme a esta norma, las disposiciones de la Ley 975 de 2005 que esta corporación ha declarado inexecutable o de condicional executable, pueden ser aún aplicadas en desarrollo del principio de favorabilidad. En casos concretos esta situación podría conducir a la sinrazón de prohiar la aplicación de preceptos que han sido desechados del ordenamiento jurídico en razón a su oposición material a la Constitución, o sobre cuya interpretación factible se han formulado precisiones.

En vista de esta situación, la Corte declarará, en la parte resolutive de esta providencia, que el segmento normativo acusado es exequible, en el entendido de que el derecho a los beneficios contenidos en la Ley 975 de 2005 está sujeto al pleno cumplimiento de los requisitos señalados en la misma Ley, de conformidad con la interpretación que de ellos ha hecho esta corporación en sus pronunciamientos sobre la materia, en especial la sentencia C-370 de mayo 18 de 2006.

7. Quinto cargo: Sobre la inclusión de los servicios sociales ofrecidos por el Gobierno a las víctimas dentro de los conceptos de la reparación y rehabilitación debida a éstas.

El último cargo de la demanda pide declarar la inexecutable del inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, norma que trata sobre el tema de la rehabilitación. Esta solicitud se justifica en el hecho de que, según los demandantes, la contabilización de los servicios sociales ofrecidos por el Gobierno a las víctimas del conflicto como parte de la reparación y la rehabilitación afecta el modelo de justicia transicional, que según lo habría aceptado esta Corte[21], ha sido plasmado en la Ley 975 de 2005, además del derecho a la paz y el derecho de las víctimas a la reparación integral.

En sustento de esta glosa los demandantes plantean la diferencia existente entre varias **responsabilidades estatales** previstas en la Constitución, a saber: i) la prestación de servicios sociales a la ciudadanía, que es de carácter permanente y que se dirige a hacer realidad, de manera progresiva, los derechos sociales, económicos y culturales garantizados por la Carta Política; ii) la atención humanitaria a las víctimas de situaciones de desastre, que es de carácter temporal aunque eventualmente prolongado, y que a partir de consideraciones de solidaridad y humanitarismo busca garantizar la subsistencia y proteger la dignidad de tales personas, aliviar su sufrimiento y las condiciones de extrema necesidad a que se enfrentan, sin que haya lugar a distinguir a partir de la causa de la situación de desastre, y iii) la reparación debida a las víctimas de delitos atroces, obligación pública de carácter eventual, que normalmente surge en un contexto de justicia transicional y que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primer término reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria, un directo deber de reparación en cabeza del Estado, en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación procurada por éstos.

Explican entonces que, mientras que el cumplimiento de estos deberes atiende distintas necesidades y objetivos, y que por ende, provienen de diversos títulos jurídicos, la norma demandada permite su confusión para el caso de las víctimas del conflicto armado, lo que conduciría a la indebida restricción de los servicios que, dentro del marco de esta ley, deben prestarse a esas víctimas. Exponen que esta confusión puede conducir al extremo de que al cuantificarse la reparación debida a víctimas específicas se concluya que nada se les debe, por haber sido todo cubierto a través de las acciones de política social que de manera genérica desarrolla el Estado, o peor aún, que son ellos quienes le adeudan al Estado. Agregan que esto podría conducir también a un indebido alivio, o incluso a la exoneración total, de las responsabilidades que corresponden a los victimarios

Afirman que en el caso colombiano, como en algunos de los conflictos que han tenido lugar en otros países del mundo, las víctimas de crímenes atroces son normalmente personas pertenecientes a las clases más marginadas desde el punto de vista social y económico, por lo que en esos casos la reparación no debe limitarse a poner a la persona en el mismo estado en que se encontraba antes de ser victimizada. Postulan que, más allá de ello, la reparación debe ser entendida como una oportunidad de devolver a estas personas su plena condición de ciudadanos, cuya carencia les hizo vulnerables y fáciles víctimas del conflicto. Por ello insisten en la necesidad de mantener la diferenciación entre las tres responsabilidades antes indicadas, de modo que no se diluya la reparación debida a las víctimas. En todo caso, reconocen que dicha reparación no debe en ningún caso ser fuente de enriquecimiento sin causa.

Al sustentar las razones por las cuales la situación descrita implica la inconstitucionalidad de la norma acusada en este caso, los demandantes plantean que la posibilidad de confundir la reparación de las víctimas con los servicios sociales del Gobierno, tiene como principal propósito y efecto aliviar las cargas económicas a cargo, tanto de los victimarios como del mismo Estado. Frente a esta circunstancia, afirman que el alivio a los victimarios buscaría facilitar su desmovilización, mientras que del lado del Estado el tema se explica en el comprensible interés de contribuir al ahorro fiscal. Agregan que si bien ambos objetivos son respetables y resultarían constitucionalmente válidos, la afectación que su logro puede generar en el derecho de las víctimas a la reparación integral resulta desproporcionada.

A partir de lo anterior afirman que la norma acusada rompe el principio de justicia transicional, al conferir mucha más importancia a los beneficios que se buscó ofrecer a los delincuentes cuya desmovilización se pretende, que al interés de las víctimas y su derecho a la justicia y la reparación integral. La norma sería entonces inconstitucional por lesionar el referido principio y por no proteger en forma suficiente los derechos de las víctimas, elementos ambos considerados como parte integrante del bloque de constitucionalidad. Finalmente, afirman también que esta norma vulneraría el derecho a la paz a que se refiere el artículo 22 superior, ya que si bien ese es el propósito que nominalmente justifica los incentivos a la desmovilización, consideran que una reparación insuficiente no ofrece garantías para la sostenibilidad de la paz que pudiere alcanzarse, sino que por el contrario constituye un factor de preocupación al respecto.

Por estas razones, los actores piden la inexecutable de la norma demandada.

8. Intervenciones ciudadanas en relación con este cargo.

Dentro de los escritos de coadyuvancia e impugnación recibidos durante el término de la fijación en lista se encuentran las siguientes opiniones ciudadanas acerca de este cargo:

El **Secretario Jurídico de la Presidencia de la República** refutó los argumentos de los actores y solicitó a la Corte declarar exequible la norma demandada. En sustento de su solicitud resaltó, en primer término, que de conformidad con la jurisprudencia de esta corporación sobre el principio de reparación integral, vertida principalmente en la sentencia C-370 de 2006, los primeros obligados a la reparación son los perpetradores de los crímenes que dan lugar a ella, así como los frentes o grupos a los que tales personas pertenecían, contexto dentro del cual la responsabilidad del Estado a este respecto es residual y subsidiaria. De otra parte, afirmó que la diferencia entre servicios sociales, reparación y ayuda humanitaria es a tal punto clara, que difícilmente podría generarse la confusión a que los demandantes se refieren.

También planteó que dentro de un concepto verdaderamente integral de reparación, como el que en su opinión subyace en la Ley 975, los componentes simbólicos y no pecuniarios tienen un trascendente papel, aspecto que parecería estar siendo ignorado por la demanda al insistir en la importancia de la reparación económica. Finalmente, añadió que los términos específicos de la reparación a las víctimas deben ser establecidos por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa, por lo que no podrían ser cuestionados ante el juez constitucional, como se hace en la demanda.

Por su parte los representantes de la **Comisión Colombiana de Juristas** avalaron el razonamiento de los actores, así como su solicitud de que esta norma sea declarada inconstitucional. En apoyo de su petición hicieron una amplia presentación de varios aspectos relacionados con las acciones desarrolladas por el Estado con respecto a la población desplazada por la violencia, en procura de demostrar que en efecto, el Gobierno Nacional practica y propicia la confusión de estos conceptos, pretendiendo cumplir varias distintas responsabilidades a partir de unas mismas acciones.

En la misma línea hicieron también un detallado análisis sobre el precepto contenido en el inciso 1° del artículo 47, norma que no fue demandada dentro de este proceso, y sobre la aplicación que hasta el momento se ha hecho de él. Sin embargo, no propusieron la integración normativa de este aparte, limitándose a adherir a la solicitud de que se declare inexecutable el 2° inciso del artículo 47.

El apoderado del **Ministerio del Interior y de Justicia** hizo extensas reflexiones sobre este tema, conducentes a solicitar a la Corte declarar executable el precepto demandado. Como argumento inicial, llama también la atención sobre la posición asumida por esta corporación en la sentencia C-370 de 2006 con respecto a los responsables de la reparación, resaltando que según allí se reconoció, la responsabilidad recae originalmente sobre los autores de los hechos punibles que causaron el daño, y sólo subsidiariamente en el Estado. También subraya que el artículo 5° de la Ley 975 de 2005 define quiénes son víctimas para efectos de la aplicación de esta ley, y que otras normas establecen quiénes son víctimas de los desastres naturales, por lo que mal podrían confundirse, a partir del texto demandado, los destinatarios de los distintos tipos de ayudas.

Sin embargo, si bien reconoce que se trata de deberes estatales de diverso origen y propósito, defiende como constitucionalmente válido el sentido de la norma demandada, en la medida en que determinadas acciones pueden cumplir a un mismo tiempo, y de manera eficaz, tales distintos objetivos. En este sentido, y a propósito de la reivindicación del rango de ciudadano a que se refieren los actores, sostiene que la simultaneidad resulta válida en la medida en que muy probablemente las víctimas del conflicto nunca antes tuvieron acceso a los servicios sociales del Estado, por lo que la posibilidad real de gozar de ellos puede cumplir válidamente, tanto el propósito normal y ordinario de las políticas sociales que él debe desarrollar, como una finalidad auténticamente reparatoria.

Por otra parte, a partir de la cita y exposición de varias otras disposiciones, tanto de la misma Ley 975 de 2005 como de leyes anteriores, decretos reglamentarios, e incluso proyectos de ley en curso para el momento de presentarse este escrito, resalta cómo el Estado adelanta diversas acciones específica y exclusivamente dirigidas a las víctimas del conflicto, de tal manera que la relación planteada con las acciones sociales del Gobierno no podría en ningún caso entenderse como reducción de las responsabilidades que éste tiene en materia de reparación.

Finalmente, este interviniente rechaza el argumento de la demanda en torno a los propósitos del alivio económico que la norma ofrecería, tanto a los victimarios como al Estado. En relación con los primeros, resalta que en razón a lo dispuesto en otros artículos de la Ley 975 de 2005, la entrega de bienes y la reparación por parte del victimario son requisitos ineludibles que deberán cumplirse para poder gozar de los beneficios penales establecidos por la misma ley. Y en lo referente al Estado, destaca que la sentencia C-370 de 2006 declaró la inexecutable de la parte del numeral 56.1 del artículo 55 de esta ley, que sujetaba el pago de las indemnizaciones judicialmente decretadas a la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional, razón por la cual no existe actualmente la posibilidad de que el Estado oponga motivaciones de ahorro fiscal al cumplimiento de sus responsabilidades en materia de reparación.

También participó en relación con este punto la apoderada especial del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, quien solicitó declarar executable la norma acusada, para lo cual hizo planteamientos muy similares a los formulados por otros intervinientes ya reseñados en páginas precedentes. En particular, esta interviniente resaltó que el principal obligado a reparar es el victimario y que la responsabilidad del Estado en relación con estos temas es apenas subsidiaria, además del hecho de que otras disposiciones de la Ley 975 exigen la plena reparación por parte del victimario como requisito necesario para gozar de los beneficios penales que la misma ley contempla.

Intervinieron también para pronunciarse, únicamente en relación con este cargo, varios ciudadanos colombianos representantes del **Centro Internacional para la Justicia Transicional**, quienes comenzaron por explicar en qué consiste el trabajo de esa entidad y las razones de las cuales se deriva su conocimiento del tema aquí debatido.

Invocando la calidad de *amici curiae*, estas personas solicitaron a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma a que este cargo se refiere.

Después de referirse al contexto y las finalidades de la llamada *justicia transicional*, los intervinientes resaltan la necesidad de mantener un cuidadoso equilibrio entre los distintos componentes de este tipo de modelos (paz, verdad, justicia y reparación). Frente a lo anterior, afirman que no existen esquemas específicos que puedan replicarse de un país a otro, sino que cada país en situación de transición debe y puede diseñar su propio sistema, de acuerdo con sus circunstancias históricas y económicas y a la naturaleza del conflicto que se busca superar.

También se refieren a las obligaciones de Derecho Internacional que en relación con el tema competen a los Estados por el hecho de incumplir su función de garante de los derechos humanos de sus ciudadanos, y resaltan que dentro de este contexto aquéllos tienen una responsabilidad primordial frente al tema de la reparación, pudiendo si fuere el caso, repetir contra los autores de los crímenes por cuya causa se viere obligado a indemnizar.

En todo caso, respaldan el dicho de los demandantes en el sentido de que los servicios sociales, la ayuda humanitaria y la reparación debida a las víctimas obedecen a distintas finalidades y títulos jurídicos, por lo no deben confundirse. Sin embargo, plantean que dado que la mayoría de los programas de reparación se llevan a cabo mediante medidas administrativas, es frecuente que los gobiernos de los Estados en situación de transición busquen cumplir con sus responsabilidades en materia de reparación mediante el desarrollo de programas y políticas sociales de carácter ordinario.

A continuación se refieren a algunas experiencias internacionales en relación con el tema y plantean los inconvenientes que esta práctica puede originar, particularmente la insatisfacción de las víctimas y la idea de que sólo vía reparación y después de que sus comunidades han sido afectadas por la violencia, es posible que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales de carácter ordinario.

Frente a esta situación, plantean dos condiciones a partir de las cuales resultaría aceptable que se contabilice como forma de reparación la prestación de servicios sociales del Gobierno, como son: i) que previamente exista un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado sobre el incumplimiento de sus deberes de protección de los ciudadanos, situación que origina y explica la necesidad de reparar, y que marcaría la diferencia con otros eventos que, como las emergencias y desastres, originan otro tipo de prestaciones; ii) que se trate de servicios específicamente dirigidos a personas que han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Para concluir se refieren a algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se habría marcado esta diferenciación, y resaltan que de no concurrir estas condiciones, resulta indebida la asimilación entre servicios sociales y reparación, contenida en esta norma.

Finalmente, también se pronunció en relación con este cargo, aunque de manera extemporánea, el representante de la **Defensoría del Pueblo**, quien se limitó a aplaudir y avalar el razonamiento de los demandantes sobre este tema.

9. La opinión del Procurador General en relación con este cargo.

En su concepto de rigor el jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del inciso 2° del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, objeto de este cargo.

Inicialmente, el Procurador hace algunas reflexiones sobre el deber estatal de reparar y el correlativo derecho a la reparación integral, los cuales surgen como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos. A este respecto señala que, de acuerdo con pronunciamientos de los tribunales internacionales, así como con los documentos oficiales de las Naciones Unidas sobre la materia, ese deber y el correspondiente derecho, tanto individual como colectivo, se derivan de normas de derecho internacional, que no obstante su origen consuetudinario, tienen carácter imperativo e inexcusable.

El concepto fiscal resume el alcance de estas obligaciones, indicando que el deber del Estado frente al tema de las reparaciones incluye: i) garantizar a las víctimas la disponibilidad de recursos judiciales efectivos para hacer valer su derecho a la reparación; ii) proteger ese derecho mediante su intervención en las instancias judiciales y administrativas necesarias, previniendo la obstaculización de su ejercicio; iii) proveer la reparación debida en caso de responsabilidad directa por parte del Estado; iv) en caso en que las violaciones de derechos provengan de terceras personas, procurar que sean ellas quienes se hagan cargo de la reparación, y asumirla directamente en caso de no lograr que los responsables cumplan con este deber.

El Procurador se refiere también a las diferencias existentes entre los servicios sociales de carácter permanente, la ayuda humanitaria a las víctimas de desastres y emergencias y la reparación a las víctimas, resaltando que esta última supone el reconocimiento de responsabilidad sobre los daños que serán reparados, sin el cual las prestaciones otorgadas no podrían considerarse reparatorias.

A partir de estas reflexiones solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada, anotando que para que los servicios sociales del Gobierno puedan considerarse parte de la reparación y la rehabilitación será necesario: i) que exista un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado en relación con los daños antijurídicos que dan lugar a la reparación; ii) que sea claro que esa reparación se confiere en atención al carácter de víctimas de violaciones a los derechos humanos, como consecuencia de los delitos cometidos por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, en proceso de reincorporación.

10. Consideraciones de la Corte Constitucional frente al cargo quinto.

Establece el precepto demandado que *"Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación."* Los demandantes cuestionan la exequibilidad de esta norma al considerar que ella permite una sensible disminución en el alcance de la reparación debida a las víctimas, ya que al cuantificar esta última podría descontarse todo lo relacionado con servicios sociales recibidos por ellas, lo cual propiciaría situaciones en las cuales se considerará atendido este deber, pese a que las víctimas hayan recibido muy poco o incluso nada, por concepto de verdadera reparación.

Previo al análisis de fondo del cargo propuesto, estima necesario la Corte incluir una breve consideración de carácter general sobre el alcance de los conceptos a los que la norma se refiere, particularmente los de reparación, rehabilitación y servicios sociales, así como al tratamiento que a ellos se ha dado, tanto por parte del legislador, como por la jurisprudencia de esta Corte, y en su caso, por los órganos internacionales competentes en relación con la materia. Expuestos estos elementos, la Corte procederá a analizar el sentido de la norma acusada, y a partir de ello, resolverá sobre este cargo.

10.1. El derecho a la reparación y la relación existente entre este concepto y el de rehabilitación.

Durante los años recientes la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial sobre los derechos de las víctimas de los hechos punibles. Esta corporación ha destacado que a partir de los postulados del

Estado social de derecho establecido en la Constitución de 1991, así como de la expresa mención de las víctimas por el texto superior[22], existe una nueva concepción sobre el rol que a ellas les corresponde dentro del entorno del Derecho Penal, uno de cuyos elementos más relevantes es el abandono de la premisa según la cual el derecho de las víctimas se agotaba en la sola reparación económica de los perjuicios ocasionados por el delito. Esta tendencia se ve acentuada a partir de la vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002, que introdujo en nuestro país el sistema procesal penal acusatorio, en cuyo vigor esta corporación ha emitido varios importantes pronunciamientos sobre la materia[23].

Sobre el alcance de los derechos de las víctimas y su fundamento constitucional, expuso la Corte en el fallo C-454 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño):

"Esta reconceptualización de los derechos de las víctimas, a partir de la Constitución, se funda en varios principios y preceptos constitucionales: (i) En el mandato de que los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art. 1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación, de donde deviene que la intervención de las víctimas en el proceso penal no puede reducirse exclusivamente a pretensiones de carácter pecuniario; (vi) y de manera preponderante del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias."

En sus pronunciamientos sobre el tema esta Corte ha relevado la importancia de los derechos a la **verdad**, la **justicia** y la **reparación**, los cuales si bien no agotan el catálogo de derechos de las víctimas, constituyen la columna vertebral de tales garantías. Esta corporación ha resaltado además la cercanía y mutua dependencia existente entre estos tres conceptos, al señalar: "... la verdad, la justicia y la reparación se erigen como bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: **No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar a la reparación sin la justicia.**"[24]

Ahora bien, esa trilogía de derechos tiene un contenido propio y específico dentro de un contexto de justicia transicional como el que, en efecto, subyace a las instituciones contenidas en la Ley 975 de 2005. No en vano, la mayor parte de los cargos de inconstitucionalidad que esta Corte ha decidido en relación con las disposiciones de esta ley han tenido que ver con la eventual vulneración de alguno de esos derechos. Por ello, la doctrina de esta corporación sobre el tema se encuentra contenida en las decisiones proferidas en relación con esas demandas, particularmente en la tantas veces nombrada sentencia C-370 de 2006, en la que esta corporación decidió sobre la exequibilidad de un gran número de artículos de esa ley. Esos enfoques han sido ampliamente reiterados en sentencias posteriores sobre la misma norma, especialmente en el fallo C-575 de 2006 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), y de igual manera resultan pertinentes y por lo mismo se reiteran también en relación con el tema que ahora se plantea.

En la referida sentencia C-370 de 2006 la Corte hizo un amplio y exhaustivo estudio de cada uno de estos elementos, considerando el entendimiento que de ellos se ha hecho en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en los pronunciamientos de tribunales internacionales de justicia y en su propia jurisprudencia. Como resultado de ese extenso análisis la Corte destacó que, dentro de este contexto, la reparación: i) incluye todas las acciones necesarias y conducentes a hacer desaparecer, en la medida en que ello sea posible, los efectos del delito; ii) al igual que el concepto de víctima, tiene una dimensión tanto individual como colectiva; iii)

no se agota en su perspectiva puramente económica, sino que tiene diversas manifestaciones tanto materiales como simbólicas; iv) es una responsabilidad que atañe principalmente a los perpetradores de los delitos que dan lugar a ella, pero también al Estado, particularmente en lo relacionado con algunos de sus componentes. Con base en estas premisas la Corte analizó los cargos de inconstitucionalidad basados en el desconocimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral.

Cabe agregar que la Constitución resguarda celosamente los derechos de las víctimas, incluso frente a eventuales actuaciones o decisiones de las autoridades estatales que pudieren menoscabarlos. Prueba de ello es que, al establecer la posibilidad de que, por graves motivos de conveniencia pública, puedan otorgarse amnistías o indultos generales por delitos políticos, se hubiere advertido que la concesión de esos beneficios no implica exención de la responsabilidad civil a cargo de tales personas, y que en caso de que así se ordenare por ley, el Estado quedará obligado al pago de las indemnizaciones a que hubiere lugar (arts. 150, num. 17 y 201 num. 2° de la Constitución Política).

Ahora bien, dentro del marco de la Ley 975 de 2005, ingente esfuerzo político cuyo propósito es facilitar la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley que estén dispuestos a contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, el derecho a la reparación tiene entonces un contenido propio, que se deriva del texto de su artículo 8°, norma que si bien no define el concepto de reparación, se refiere a los distintos tipos de prestaciones que ella engloba.

Esa disposición ("*El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas*") es reiterada y desarrollada por el artículo 44 de la misma ley, norma que hace parte del Capítulo IX (artículos 42 a 55), el cual desarrolla las distintas instituciones que integran el derecho a la reparación.

Del contenido de estos preceptos emerge con claridad, entonces, que la *rehabilitación* es uno de los aspectos que conforman el concepto de reparación; de allí que pueda aseverarse que todas las acciones de rehabilitación que se ejecuten dentro del marco de esta ley se consideren actos de reparación, pero no al contrario.

Por otra parte, el antes citado artículo 8° define, después de su enunciado inicial, cada uno de los elementos en él contenidos. Así por ejemplo, establece que la *indemnización* consiste en compensar los perjuicios causados por el delito, mientras que la *rehabilitación* emana de realizar acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito. La rehabilitación se refiere entonces a las acciones que buscan restablecer la salud de las víctimas, incluyendo tanto los aspectos puramente somáticos, como los relacionados con su bienestar emocional o su salud mental, aspectos igualmente necesarios para vivir y desarrollar una existencia digna.

De la lectura completa de estas definiciones se observa con claridad que no todos los componentes del concepto de reparación tienen contenido económico. En realidad, el único que lo tiene es la *indemnización*, siendo notorio que, por el contrario, la *rehabilitación* no tiene esa connotación. La Corte vuelve sobre este aspecto más adelante, al momento de decidir sobre este cargo.

10.2. El concepto de servicios sociales del Gobierno.

Precisados los anteriores conceptos, es del caso referirse entonces a los *servicios sociales brindados por el Gobierno a las víctimas de conformidad con las normas y leyes vigentes*, expresión que hace parte del texto del inciso 2° del artículo 47 demandado en este caso.

Sea lo primero advertir que el término *servicios sociales* no aparece bajo ese mismo texto en ningún artículo de la Constitución Política[25]. Tampoco se encuentra mencionado en el Capítulo I de la Ley 975 relacionado con principios y definiciones[26], ni en ninguna otra norma de la misma ley, de la cual pudiera deducirse el alcance de dicha expresión.

Sin embargo, revisado el trámite legislativo que antecedió a la aprobación de la Ley 975 de 2005, se observa que el proyecto original[27] contenía un artículo 59 en el que se ejemplificaban las acciones que constituyen servicios sociales y cuya ejecución podría ser considerada parte de la reparación debida a las víctimas, el cual incluía "... *entre otros, la asistencia en salud, en educación, subsidio de vivienda, acceso a programas de titulación de tierras para las víctimas directas de desplazamiento forzado, y acceso a créditos para reposición de bienes y reparación de inmuebles*"[28].

Reconociendo la gran amplitud del término, a partir de los anteriores elementos puede la Corte inferir el alcance de esta expresión, entendiéndolo, para los efectos de esta decisión, como actividades de carácter permanente y habitual, desarrolladas por el Estado o bajo su coordinación o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social[29], o cuya prestación origina gasto público social[30]. En este sentido, considera la Corte correcto el entendimiento propuesto por los demandantes quienes asocian esta expresión con el concepto de *política social*, esto es, actividades de carácter permanente, planeadas y desarrolladas por el Estado a fin de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales garantizados por la Constitución Política, tales como las relacionadas, a título meramente enunciativo, con la atención de necesidades en salud, educación y/o vivienda.

10.3. La relación existente entre servicios sociales del Gobierno y las acciones de reparación y rehabilitación.

Como se ha explicado, los actores consideran que el precepto demandado permite e incluso promueve una confusión de conceptos, entre servicios sociales del Gobierno, ayuda humanitaria a las víctimas de desastres y acciones encaminadas a la reparación de las víctimas, por efecto de la cual éstas verían menguado el alcance de su derecho a la reparación en la misma medida en que sean beneficiarios de servicios sociales prestados por el Gobierno.

Varios intervinientes a nombre de distintos Ministerios y agencias oficiales expusieron razones que conducirían a respaldar la posibilidad de que el Gobierno atienda mediante unas mismas acciones diversas necesidades de las víctimas, lo que conduciría a la declaratoria de exequibilidad de esta norma. Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Defensoría del Pueblo avalaron el razonamiento de los actores, por lo cual adhirieron a su solicitud de inconstitucionalidad.

Finalmente, el Procurador General, efectúa consideraciones semejantes a las del Centro Internacional para la Justicia Transicional, pero propone que esta norma sea declarada condicionalmente exequible, a partir de lo cual, los servicios sociales que sean considerados como reparación, deberán estar precedidos de un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, por la violación de los derechos de las víctimas, además de ser específicamente diseñados para ese tipo de destinatarios.

A partir de los planteamientos efectuados por los actores, los intervinientes y el Procurador General, responde entonces esta corporación a la siguiente pregunta: *¿es constitucionalmente válido que la prestación de determinados servicios sociales por parte del Gobierno sea considerada como parte de la reparación debida a las víctimas de violaciones de los derechos humanos dentro de un contexto de justicia transicional*

En relación con este tema la Corte comienza por reconocer la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres (independientemente de su causa) y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En efecto, tal como lo sostienen los actores y lo aceptan la totalidad de los intervinientes, se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos. Acepta así mismo la Corte que, por estas mismas razones, ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el Estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta.

De otra parte, con apoyo en lo previamente establecido, se insiste en que la reparación es un conjunto integral de acciones encaminadas a borrar o desaparecer los efectos que sobre las víctimas han dejado los crímenes cometidos, lo que sin duda trasciende la dimensión puramente económica, e incluye, como elementos de comparable importancia, otro tipo de acciones, de efecto tanto individual como colectivo, que restablezcan la salud, la autoestima y la tranquilidad de las víctimas y de las comunidades a las que ellas pertenecen.

Dentro de esta misma línea, recuérdese que la *rehabilitación*, acción a la que se refiere el precepto acusado, tiene el propósito de procurar la recuperación de la salud, tanto física como mental, de las víctimas. Para la Corte es evidente que los servicios sociales comunes que presta el Gobierno, así sea a personas que hayan sido víctimas de los delitos a que se refiere la Ley 975 de 2005, no corresponden a alguna de las acciones a través de las cuales debe procurarse la reparación de las consecuencias nocivas del delito.

Es así mismo claro, que si bien puede establecerse una relación de complementariedad y mutuo impacto entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, lo que incluso permite aceptar que en determinados casos se presente la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones, no es posible, en cambio, llegar a considerar que aquéllos puedan sustituir éstas, precisamente en razón a su distinta razón e intencionalidad, así como al diverso título jurídico que origina unos y otras.

Hechas estas consideraciones, pasa la Corte a examinar el sentido y el real efecto del precepto demandado, a partir de lo cual procederá a pronunciarse sobre su constitucionalidad.

10.4. El contenido dispositivo del precepto demandado

Establece el segmento normativo acusado que *"Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación."*

La Corte resalta que este precepto corresponde al segundo inciso de una norma (artículo 47) que, según el título asignado por el propio legislador, se refiere a la *rehabilitación* de las víctimas, entendida ésta como un componente del derecho a la *reparación*, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la misma Ley 975 de 2005. También observa que el artículo 47 parcialmente acusado hace parte del Capítulo Noveno de esta ley, titulado precisamente *Derecho a la reparación de las víctimas*, por lo que su contenido dispositivo debe interpretarse dentro de este mismo contexto, esto es, como parte de un sistema normativo más amplio (artículos 42 a 56), el cual se refiere en forma detallada a cada uno de los componentes de la reparación y regula de manera completa la materia de que se trata. Por esta razón es claro que la norma acusada no puede interpretarse al margen de las demás disposiciones relacionadas con el tema, como son los restantes artículos de este capítulo.

Según lo explicado por los demandantes, y tal como ahora verifica la Corte, el vínculo creado por la norma atacada tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del Gobierno que hubiere provisto los referidos servicios. Cualquiera de estas situaciones lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional.

Más aún, destaca la Corte que la expresión "*hacen parte*", empleada en la norma demandada, es de carácter imperativo y no puramente eventual o permisivo, lo que de manera considerable allana el camino para que al amparo de esta norma se pretenda, en casos concretos, eludir o tener por sensiblemente reducidas las obligaciones relativas a la reparación de las víctimas, so pretexto de que ellas han sido ya reparadas a través de los servicios sociales que con carácter general debe prestar el Gobierno.

De otra parte obsérvese que, tal como los actores y varios de los intervinientes realzaron, los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, puesto que los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado. En tal medida, resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aun cuando en últimas puede ser cumplida por el Estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente.

A partir de estas reflexiones, considera la Corte que la regla en comento lesiona directamente los derechos de las víctimas a la reparación integral reconocida por la preceptiva internacional, la Constitución y la jurisprudencia, situación que, sin duda, pone de presente la inconstitucionalidad del precepto que la contiene.

11. Conclusión

Según se desprende del estudio de los cargos realizado en páginas precedentes, la Corte se inhibirá de decidir en relación con el primero y cuarto de ellos, por cuanto tales glosas no cumplen las condiciones necesarias para que esta corporación pueda pronunciarse. No adoptará determinación alguna en relación con el cargo tercero, por haber sido rechazado desde el auto introductorio, lo que en su momento fue confirmado por esta Sala Plena. Y se pronunciará de fondo únicamente en relación con los cargos segundo y quinto de la demanda, declarando la exequibilidad condicionada del aparte normativo del artículo 72 acusado y la inexecutable del inciso segundo del artículo 47, ambos de la Ley 975 de 2005.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de los cargos primero y cuarto de la demanda, relacionados con el riesgo de que se realicen interpretaciones que pudieren resultar inconstitucionales, de los textos demandados de los artículos 2°, 4°, 48 y 49 de la Ley 975 de 2005.

Segundo: Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*rige a partir de la fecha de su promulgación*", contenida en el artículo 72 de la Ley 975 de 2005, en el entendido de que el derecho a los beneficios se obtiene a partir del cumplimiento de

todos los requisitos establecidos en las normas pertinentes de dicha ley, de conformidad con la interpretación constitucional fijada en la sentencia C-370 del 18 de mayo de 2006 y demás sentencias sobre tales disposiciones.

Cuarto: Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Afectaciones realizadas: [\[Mostrar\]](#)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Ausente en comisión

JAIME ARAÚJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Magistrado

Impedimento aceptado

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrada

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-1199 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Vulneración de reserva de ley estatutaria (Salvamento parcial de voto)

DERECHOS DE LAS VICTIMAS DE DELITOS-Comprende el derecho a la verdad, la justicia y a la reparación (Salvamento parcial de voto)

VIGENCIA Y EFICACIA DE LA NORMA-Diferencia (Salvamento parcial de voto)

DERECHO-A partir del cumplimiento de requisitos de la ley (Salvamento parcial de voto)

DERECHOS DE LA VICTIMAS A LA REPARACION INTEGRAL EN LEY DE JUSTICIA Y PAZ-Desconocimiento por norma que incluye los servicios sociales a cargo del gobierno dentro de conceptos de reparación y rehabilitación (Salvamento parcial de voto)

SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO-No pueden contar como parte de la reparación patrimonial del delito (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-6992

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar parcialmente mi voto a la presente decisión, teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad de la Ley 975 en su integridad, debía haberse tramitado como una ley estatutaria, al definir el núcleo esencial de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Además, ni antes de la ley, ni con su expedición, ni antes ni después de la sentencia C-370 de 2006, ha existido verdad, justicia y reparación para las víctimas. Aunque en este fallo la Corte hizo un esfuerzo

por precisar el alcance de la responsabilidad de los victimarios, en realidad terminó recortando los recursos para una verdadera reparación, y es que la justicia transicional no puede ser sinónimo de impunidad. En ese orden de ideas, esta ley rompe la proporcionalidad entre delitos y penas llevando a la injusticia extrema.

En este punto hay que tener en cuenta la diferencia entre vigencia y eficacia de la norma jurídica. Como se ha señalado, la ley condicionó su eficacia al cumplimiento de unos pasos que estaban claramente señalados, a saber: desmovilización, presentación de una lista del Gobierno a la Fiscalía General de la Nación, contribución, confesión, resarcimiento, etc. Además, se pueden perder los beneficios y nadie puede exigir eficacia de la ley si no cumple esas etapas, pues el esquema era recíproco. Eso afecta la parte del artículo 72 que establece la entrada en vigencia de la ley "*a partir de la fecha de su promulgación.*"

El condicionamiento típico mediante el cual se expulsa de la norma legal una interpretación inconstitucional alude al contenido original que la hacía exigible. En este caso, indicó que muchos de los pasos se concretaron bajo el supuesto de que el Gobierno incluiría a los destinatarios de la ley en la lista de las personas que recibirían esos beneficios, pero al momento en que se profirió el fallo puede ocurrir que no estaba esa lista. Al respecto debe señalarse una meta y no quedarse en las etapas, pues es esencial la aceptación individual.

El Derecho surge a partir del cumplimiento de todos los requisitos de la ley, sin indicar que es sucesivo, pues trae un elemento de confusión, ya que se trata de un acto jurídico complejo que requiere del cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la ley.

En torno de los cargos formulados en relación con el artículo 47 de la Ley 975 de 2005, en la norma se hace un perverso efecto de una obligación que tiene el Gobierno con todas las personas, sin consideración a su condición de víctimas o no. A la vez, se sustrae de esos servicios sociales a otras personas que también tienen derecho a ellos. Se desconoce el derecho de las víctimas a la reparación integral que se deriva de la comisión de los delitos, la cual se diluye o termina siendo reemplazado por algo que es una obligación del Estado para con todas las personas. Esos servicios son para todas las personas, independientemente de que sean víctimas o no. Lo demás es inconstitucional, pues el derecho a la reparación económica no se puede excluir, por lo que no se puede aceptar que el suministro de servicios sociales que son un deber del Estado, se cuente como parte de la reparación del delito, con lo cual los victimarios conservarán sus bienes, además, porque el daño patrimonial no se puede cobrar dos veces. Esto no significa que el Gobierno no deba prestar esos servicios sociales, pero no que hagan parte de esa reparación patrimonial. En tal sentido, no se pueden cuantificar y de hacerlo, se puede terminar en deuda con los victimarios que eludirían su obligación. Desde el punto de vista patrimonial, eso no es reparación del delito.

Con fundamento en lo expuesto, salvo parcialmente mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

[1] Los demandantes aluden a las reflexiones hechas en la sentencia C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández), en la que la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de un gran número de normas de la Ley 975 de 2005.

[2] A este respecto citan particularmente los Decreto 3391 y 4436 de 2006.

[3] Sentencias C-302 de 1999 y C-371 de 2000 (en ambas M. P. Carlos Gaviria Díaz).

[4] Según informan los mismos demandantes, el envío de este listado, y con ello el comienzo de la vigencia del artículo 10 y de varias otras disposiciones de la Ley 975 de 2005 se produjeron apenas el 15 de agosto de 2006, esto es, con posterioridad a la sentencia C-370 de 2006.

[5] Según lo precisan los demandantes, este sería el caso de los artículos 12 a 31, 37, 39, 40, 42 a 45, 63 y 68 de la Ley 975 de 2005.

[6] Cuya validez como parámetro de constitucionalidad atribuyen los demandantes a la sentencia C-370 de 2006.

[7] Los demandantes presentan algunas cifras sobre el tema a partir de las cuales sostienen que el Estado colombiano es plenamente capaz de costear, sin traumatismos fiscales, la plena reparación de las víctimas.

[8] Se refiere nuevamente al Decreto 3391 de 2006 y particularmente a sus artículos 16 y 18.

[9] Se refiere también al Decreto 3391 de 2006, pero además al Decreto 1290 de 2008, expedido con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda que ahora se decide.

[10] Cita y transcribe los artículos 8°, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 975 de 2005.

[11] A este respecto cita las sentencias C-1436 de 2000, C-426 de 2002 y C-207 de 2003.

[12] Cfr., entre muchas otras, las sentencias C-447 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-1294 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-362 de 2001 y C-1299 de 2005 (en ambas M. P. Álvaro Tafur Galvis) y C-074 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

[13] Ver particularmente las sentencias C-1436 de 2000 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-426 de 2002 y C-207 de 2003 (en ambas M. P. Rodrigo Escobar Gil) y C-569 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes).

[14] Frente a este aspecto la Corte se ha referido en algunos casos a la llamada doctrina del derecho viviente (cfr., entre otras, las sentencias C-557 de 2001, C-569 de 2004 y C-803 de 2006), relacionada con el carácter práctico y verificable de las interpretaciones y formas de aplicación de la ley, más allá de su sentido literal.

[15] Cfr. sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), ampliamente reiterada.

[16] Cfr. a este respecto, entre los fallos más recientes, las sentencias C-074 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-111 de 2007 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y C-187 de 2008 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[17] Folio 178 del expediente.

[18] Cfr. especialmente las sentencias C-084 de 1996 y C-368 de 2000 (en ambas M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-215 de 1999 (M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez), C-581 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería), C-434 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-932 de 2006 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[19] Cfr. los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal).

[20] La sentencia C-370 de 2006 declaró inexecutable los artículos 31, 70 y 71 de la Ley 975 de 2005, así como varias expresiones contenidas en los artículos 11, 13, 17, 18, 20, 25, 29, 34, 44, 46 y 56 de la misma ley. También

declaró condicionalmente exequibles varios apartes de los artículos 3°, 5°, 10°, 17, 19, 29, 30, 37, 47, 48 y 54 ibídem.

[21] También en este caso se hace referencia a la sentencia C-370 de 2006.

[22] En la versión original de la Constitución Política de 1991 las víctimas son mencionadas en el numeral 4° del artículo 250 como un sujeto por cuya protección deberá velar la Fiscalía General de la Nación y en el artículo 30 transitorio, relacionado con la posibilidad de que el Gobierno Nacional confiriera indultos o amnistías por delitos cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, siendo imposible conceder estos beneficios por delitos en cuya comisión se hubiere aprovechado el estado de indefensión de las víctimas.

[23] Cfr. especialmente las sentencias C-228 de 2002 (Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynnet), C-004 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-775 de 2003 (M. P. Jaime Araújo Rentería), C-454 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-060 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla). Estas sentencias contienen además referencias a muchos otros pronunciamientos de esta corporación sobre los derechos de las víctimas, así como a la normatividad y la doctrina internacionales sobre la materia.

[24] Sentencia C-775 de 2003 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

[25] Sin embargo, la Constitución de 1991 contiene repetidas y expresas menciones al concepto de *servicio*, y en particular a los *servicios públicos* (ver especialmente los artículos 365 y siguientes), así como un frecuente uso del adjetivo *social*, por ejemplo en el concepto de Estado social de derecho (art. 1°), en el capítulo sobre derechos sociales, económicos y culturales (arts. 42 a 77), y en las referencias al gasto público social (arts. 350 y 366).

[26] Artículos 1° a 9°.

[27] Proyecto de Ley 211 de 2005 Senado - 293 de 2005 Cámara.

[28] Esta norma fue excluida del texto del proyecto desde la versión aprobada de manera conjunta en primer debate por las comisiones primeras constitucionales permanentes del Congreso de la República, siendo reemplazada por el inciso 2° del que vino a ser el artículo 47 de la Ley 975, precisamente la norma acusada en este caso.

[29] Artículos 42 a 77.

[30] Artículos 52, 350 y 366.