

## **Sentencia C-581/13**

### **ACTUACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS-Deben observar criterios de justicia transicional y sostenibilidad fiscal**

*Agotado el análisis de los asuntos de constitucionalidad suscitados por la presente demanda, la Corte ha determinado que los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley de Víctimas no son contrarios a las normas superiores y del bloque de constitucionalidad invocadas por los actores. Como principal sustento de esta conclusión, la Corte encontró que los incisos acusados no implican una indebida limitación a los poderes y el campo de acción de los jueces administrativos ni de ninguna otra autoridad, quienes pese a los mandatos indicativos contenidos en estas normas, conservan la plenitud de sus facultades y la posibilidad de adoptar las decisiones que consideren pertinentes y necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral. Bajo la anterior consideración, no resulta contrario a la Constitución el deber que se asigna a las autoridades para que al dar aplicación a esta ley observen los criterios de justicia transicional y sostenibilidad fiscal. Según se observó, ello no lesiona el derecho de las víctimas definidas por esta ley a la reparación integral, el principio de responsabilidad del Estado ni el de separación de poderes. Finalmente, tampoco se acreditó la alegada infracción al principio de unidad de materia, por el que debe regirse el trámite legislativo. En consecuencia, al haberse descartado la prosperidad de cada uno de los cargos propuestos en la demanda, se declara la exequibilidad de los incisos demandados frente a tales cuestionamientos.*

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

### **PRINCIPIO PRO ACTIONE**-Aplicación

*Al tratarse de una acción ciudadana cuyo ejercicio es posible aún en ausencia de formación jurídica profesional, no podría la Corte mostrarse excesivamente rigurosa en su interpretación, pues ello conduciría a tornar nugatorio el derecho a participar del control de constitucionalidad. Por el contrario, en caso de duda, debe preferirse aquella interpretación de los cargos que, dentro de la perspectiva antes descrita, permita privilegiar el efectivo ejercicio de esta acción por parte de la ciudadanía. Para esto, la posibilidad de emitir un fallo de fondo sobre los cargos planteados dando aplicación a este criterio es determinada por esta Sala en cada caso concreto, naturalmente sin que al hacerlo se llegue al extremo de suplir la carga de argumentación que corresponde desarrollar al actor cuando ella estuviere completamente ausente, pues de lo que se trata es de interpretar en forma proactiva lo que el ciudadano demandante hubiere expuesto, aunque de manera abstrusa o poco clara, como resultado de su eventual falta de pericia jurídica.*

**LEY DE VICTIMAS-Contenido y alcance/LEY DE VICTIMAS-Instrumento de justicia transicional/LEY DE VICTIMAS-Instrumentos internacionales**

*Se trata de un trascendental estatuto a través del cual se procura integrar un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las antes contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de unos determinados hechos punibles y a otras situaciones consecuenciales, reglas que en razón a ese carácter especial se superponen y se aplicarán en adición al contenido de tales normas ordinarias durante su vigencia, que de manera expresa se previó temporal, por el término de diez (años) hasta junio de 2021. Según lo plantea su artículo 1º, el principal propósito de esta ley es asegurar a las personas afectadas la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y la garantía de no repetición de los hechos victimizantes, beneficios que la misma ley entiende como manifestación y reconocimiento de la dignidad humana que es inherente a aquellas. La Corte ha resaltado que la expedición de una norma con estos objetivos y contenidos sería además expresión del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato general contenido en varios importantes tratados internacionales que imponen a los países suscriptores la obligación de adoptar las medidas de carácter legislativo o de otro tipo que resulten necesarias para garantizar a sus ciudadanos el pleno goce y protección de los derechos reconocidos por esos mismos instrumentos. Ello por cuanto, sin duda, la crítica situación que hace décadas viven las llamadas víctimas del conflicto armado configura un escenario de masiva violación de tales derechos a grandes sectores de la población, muy distante de su pleno cumplimiento, que por lo tanto amerita y reclama intervención de parte del Estado. Sin embargo, también ha reconocido que el contenido específico de las normas con las que el legislador pretenda afrontar este problema y garantizar los referidos derechos puede en principio ser decidido autónomamente por éste, salvo en caso de existir razones o parámetros específicos de carácter constitucional. Ahora bien, conforme a expresa previsión legislativa, una de esas facetas de especialidad que caracteriza las disposiciones de esta ley es el hecho de ser concebida como un instrumento de justicia transicional, concepto que este tribunal ha entendido como una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes. Según lo ha reconocido la jurisprudencia, la presencia de este elemento implica una consideración adicional que se ve reflejada en el contenido concreto de las instituciones diseñadas para resguardar y proteger en forma adecuada los derechos de las víctimas previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre la materia que hacen parte del bloque de constitucionalidad. A partir de lo anterior, tal como lo señalaron los demandantes, el parámetro de constitucionalidad de la presente decisión está conformado, además del texto superior, por los tratados internacionales sobre*

*derechos humanos y sobre derechos sociales, económicos y culturales, definidos por esta Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad, cuyo contenido se busca contribuir a cumplir mediante la expedición de esta ley. Entre ellos cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como Pacto de San José, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales PIDESC, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales – Protocolo de San Salvador, todos ellos ratificados y vinculantes para Colombia.*

### **CARACTER TRANSICIONAL DE MEDIDAS EN LEY DE VICTIMAS-Alcance**

*El artículo 9° parcialmente acusado, precedido del epígrafe “Carácter Transicional de las Medidas”, plantea varias reglas de carácter general que serían consecuencia de ese carácter transicional que es común a todas las normas que integran esta ley, para lo cual el artículo inmediatamente anterior define el concepto de justicia transicional. Del análisis de esa norma, encuentra esta Corte que cada una de tales reglas tendría un sentido autónomo. En esta perspectiva, los incisos 5° y 6° establecen varios importantes deberes en relación con la atención a las víctimas, que se atribuyen a distintas autoridades. El primero de ellos (inciso 5°) se dirige en general a las autoridades judiciales y administrativas, a quienes se pide ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. De manera complementaria, agrega que para esos efectos se deberán tener en cuenta varios elementos como son la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones que se busca reparar y la naturaleza de las mismas. Es pertinente resaltar que el texto de este inciso hizo parte del proyecto de ley antecedente desde su primera versión, en la que aparece como último inciso del artículo 5°. La segunda de estas normas (inciso 6°) contiene un mandato específicamente dirigido a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa que fallen acciones de reparación directa promovidas por las víctimas, para que al momento de tasar el monto de la reparación, valoren y tengan en cuenta “el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado”, deber que según la misma norma lo aclara, busca destacar el carácter transicional de las medidas que se ejecutarán en desarrollo de esta ley. Según lo planteado, el inciso 5° desde su perspectiva de principio aplicable a todas las disposiciones de esta ley, tendría un hondo impacto en ellas, en cuanto ordena a todas las autoridades, tanto judiciales como administrativas, actuar de tal manera que se persiga el objetivo de lograr la reconciliación y la paz duradera y estable, finalidad que pese a su carácter amplio y parcialmente indeterminado, constituye una clara línea de acción a tener en cuenta por las autoridades. Así, se trata de un mandato que puede tener muchas y significativas repercusiones en la aplicación de las distintas normas que componen este estatuto. Por su parte, el inciso 6° tendría un alcance más delimitado, aunque en todo caso amplio, en cuanto traza un importante criterio a tener en cuenta en la fijación de las indemnizaciones que se reconocerán a las víctimas como resultado de la acción*

*de reparación directa, mecanismo que si bien no es exclusivo de la Ley de Víctimas ni tampoco fue creado por ésta, es una de las principales herramientas con que cuentan las víctimas para perseguir el pleno y real cumplimiento de su derecho a la reparación integral. En esa perspectiva, esta regla tendría también trascendente impacto en la efectiva satisfacción de los derechos de las víctimas. Con todo, debe resaltarse que estas normas, en particular el inciso 6° en comento, no contienen instrucciones ni restricciones específicas dirigidas a los jueces que decidirán las acciones de reparación directa interpuestas por las víctimas, pues como se explicó, les insta a valorar y tener en cuenta algunos importantes criterios, entre ellos la consecución de la reconciliación y la paz, la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las vulneraciones que se pretende reparar, así como lo que se denomina “el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado”.*

**JUSTICIA TRANSICIONAL**-Jurisprudencia constitucional/**JUSTICIA TRANSICIONAL**-Validez constitucional

**SOSTENIBILIDAD FISCAL**-No es un principio constitucional sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho

**SOSTENIBILIDAD FISCAL**-Debe ser compatible con la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACION**-Contenido y alcance

**ACTUACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS**-No vulneración del derecho a la igualdad

**ACTUACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS**-No vulneración de principios de separación de poderes y autonomía judicial

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Sentido y alcance

**ACTUACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS**-No vulneración de principio de unidad de materia

Referencia: expediente D-9484

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9° (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

Actor: Guillermo Ricard Perea y otros

Magistrado ponente:  
NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013).

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, el señor Guillermo Ricard Perea y otros 98 ciudadanos cuyos nombres, números de identificación, firmas y huellas fueron adjuntados, presentaron ante este tribunal demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

Mediante auto de febrero 8 de 2013 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural. Además se extendió invitación al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Consejo de Estado y a la Sala de Casación Penal por conducto de sus respectivos Presidentes, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, a la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, a la

Fundación Nuevo Arco Iris, a la Corporación Viva La Ciudadanía, a la Corporación Casa de la Mujer, a la Corporación Sisma Mujer, a la Oficina en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ y a la Fundación Social, así como a las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes y Pontificia Javeriana, todas de Bogotá, y a las de las Universidades de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, para que si lo estimaban pertinente, se pronunciaran sobre la exequibilidad de los segmentos normativos acusados.

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

## II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma contra la cual se dirige la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.096 del 11 de junio de 2011, destacándose en negrilla los fragmentos acusados:

**“LEY 1448 DE 2011**  
*(junio 10)*

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

*ARTÍCULO 9o. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES. El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos.*

*Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley.*

*Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como*

*reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.*

*El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.*

***En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas.***

***En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley.***

### III. LA DEMANDA

Los actores formularon tres distintos cargos de inconstitucionalidad dirigidos contra los dos incisos finales (5° y 6°) del artículo 9° de la Ley 1448 de 2011, usualmente conocida como la *Ley de Víctimas*<sup>1</sup>. Antes de avanzar sobre el desarrollo de esas glosas, la demanda incorpora una larga relación de las normas superiores y del bloque de constitucionalidad que habrían sido infringidas, un resumen de tales cargos y una reflexión de carácter general sobre el tipo de escrutinio constitucional que en concepto de los actores debe adelantar la Corte para la resolución de estos cuestionamientos.

De manera general, explican los actores que esta demanda se sustenta en la supuesta violación del derecho a la reparación integral y de la cláusula general de responsabilidad del Estado. Señalan que las reglas contenidas en los incisos 5° y 6° del artículo 9° contienen una instrucción que el legislador dirige a los jueces encargados de decidir sobre los procesos de reparación directa que promuevan las víctimas definidas en esta ley, para que reduzcan sustancialmente el monto de las sumas a reconocer como resultado de la aplicación de las tablas con las cuales se determinan las indemnizaciones por vía administrativa a cargo del Ejecutivo, las que pese a haber sido rotuladas como fuente de reparación integral, no lo son

---

<sup>1</sup> En adelante, y a lo largo de la presente sentencia, la Corte aludirá indistintamente a la *Ley de Víctimas* o a la Ley 1448 de 2011.

en realidad. Por la misma razón, se infringiría también el principio sobre reparación del daño antijurídico recogido por el artículo 90 del texto superior.

Alegan que pese al esfuerzo del legislador para tratar de mostrar como justificada esa reducción, tal justificación no existe, a partir de lo cual se demostraría la vulneración de las normas superiores invocadas, entre ellas el preámbulo constitucional y los artículos 1° y 2° sobre los fines esenciales del Estado, el 6° y 90 sobre la responsabilidad patrimonial de éste, el 13 sobre el principio de igualdad, el 93 sobre prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno, el 228 sobre autonomía de los jueces, el 250 sobre el derecho de las víctimas a conocer la verdad y el 334 sobre intervención del Estado en la economía, cuyo actual texto advierte que la sostenibilidad fiscal allí incorporada no podrá ser invocada como razón para menoscabar los derechos fundamentales de las personas o negar su protección efectiva.

Con respecto al derecho a la igualdad, sostienen los actores que existiría una doble infracción que más adelante se explica, debido a que las normas acusadas otorgan un trato diferencial a personas que se encontrarían en una misma situación fáctica, mientras que en otro ámbito aplican reglas semejantes a personas que viven diversos escenarios. Estas dos circunstancias conducen a su turno a que se infrinja el deber de propugnar y garantizar un orden justo, que se menciona desde el preámbulo constitucional.

Seguidamente, explican los demandantes que a pesar de que los fines que estas normas invocan, tales como la reconciliación y el logro de una paz duradera, serían considerados conformes a la Constitución, esas medidas no son necesarias ni tampoco idóneas para el logro de esos objetivos.

En esta línea, sostienen que es improcedente la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal, que fue incorporado al texto superior como un criterio macro para el cálculo y planeación de los ingresos y gastos del Estado, pero no como un factor de restricción para la plena realización de los derechos en casos individuales, como en este caso se pretende hacer. En apoyo de esas reflexiones cita además documentos provenientes del Ministerio de Justicia<sup>2</sup> a través de los cuales se interpretan estas normas y se trazan directrices para su cumplimiento, en los que entre otras cosas se contempla la necesidad de que en los procesos de reparación directa promovidos por las víctimas se adelante el incidente de impacto fiscal de que trata el 4° inciso del artículo 334 superior, lo que en sentir de los actores no encuadra en lo previsto por ese texto constitucional. Sobre este particular, afirman de manera general que esta corporación tiene la posibilidad de identificar en sus fallos cuáles interpretaciones de las normas legales resultan acordes a los preceptos constitucionales y cuáles no.

Ahora bien, en lo atinente al concepto de justicia transicional dentro del cual se encuadrarían este tipo de medidas, señalan los actores que estas reducciones son inanes en cuanto se conciban como mecanismos conducentes al logro de la paz,

---

<sup>2</sup> Concretamente citan el documento denominado “*Bases Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*”, del que no se indica fecha ni fuente específica.

pues no se ve de qué forma podrían crear un impacto positivo con este propósito. Aducen que este criterio resulta aplicable a aspectos tales como la extensión de las penas que purgarán los victimarios, pero no a factores puramente económicos a cargo del Estado como en este caso ocurre.

De otra parte, consideran que la limitación e insuficiencia de las reparaciones puede en realidad generar un efecto adverso frente a este objetivo, además de lo cual tiene lugar un fenómeno de desigualdad generacional, al comparar en perspectiva histórica la situación de las víctimas cuyas indemnizaciones se verán reducidas por efecto de estas normas con la de quienes en circunstancias fácticas semejantes hubieren obtenido o más adelante obtengan su reparación conforme a las normas vigentes antes o después de la *Ley de Víctimas* de 2011.

Frente al tipo de escrutinio constitucional que en este caso debe adelantarse, afirman que deberá ser un test estricto de proporcionalidad, pues las reglas acusadas afectan el derecho de acceso a la justicia, reconocido por este tribunal como fundamental, y cuya regulación se encuentra parcialmente contenida en normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Y de otra parte por cuanto las personas afectadas por esta regulación han estado por largo tiempo en condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, tanto frente al Estado como frente a sus victimarios.

Al profundizar en el análisis del **primero de los cargos** de constitucionalidad aducidos, los demandantes explican que con la expedición de estas normas el Estado colombiano afecta el derecho a la justicia y a la reparación integral de las víctimas en cuanto se arroga la potestad de limitar el monto de las indemnizaciones que él debe reconocer dentro del marco de la denominada justicia transicional, a partir de la comprobada imposibilidad de obligar a cada uno de los autores de graves hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado a reparar plenamente a las víctimas de sus acciones delictivas. Afirman entonces que estas reglas facultan al Estado para liberarse de su responsabilidad con el pago de indemnizaciones apenas parciales, lo que simultáneamente vulnera el derecho a la reparación de quienes las reciben, expectativa que es respaldada por un conjunto de tratados sobre derechos humanos ratificados y vigentes para Colombia, que adicionalmente forman parte del bloque de constitucionalidad. Agregan que esas normas infringen el principio internacionalmente reconocido conforme al cual todo daño debe ser reparado y lesionan la regla que con este propósito recogió el artículo 90 de la carta de 1991 conforme al cual el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de sus agentes.

Al insistir en que la reparación debida a las víctimas debe ser integral, los actores explican que según ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para cumplir con este criterio la reparación ha de ser plena y proporcional a la gravedad de la violación y el daño sufrido por las víctimas. Sostienen que esta regla aparece además en otros documentos internacionales relevantes frente al tema, entre ellos los “*Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos*

*Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”<sup>3</sup>. Adicionalmente, resaltan que así lo han reconocido también los jueces colombianos, tanto la Corte Constitucional<sup>4</sup> como el Consejo de Estado.

En relación con este último tribunal, recuerda que desde hace varias décadas la jurisprudencia administrativa nacional ha venido delineando reglas y parámetros aplicables a la reparación de las víctimas de hechos dañosos, en algunos casos en desarrollo del principio de solidaridad, y en otros a partir del de responsabilidad, escenarios que tienen en común el hecho de que el principal referente para el cálculo de la indemnización es lo que resulte probado en el respectivo proceso. Así, entienden que resulta inadecuado que para ello el juez tenga que sujetarse a reglas y valores preestablecidos al margen de las circunstancias del caso concreto como en este caso deberá hacerse a partir del contenido de las normas acusadas.

Sostienen que por efecto de estas reglas resultan confundidas o asimiladas la reparación administrativa derivada del principio de solidaridad y la reparación de tipo judicial, que es consecuencia de la responsabilidad del Estado, pues pese a encontrarse en el segundo escenario, se pretende cumplir a partir del pago de indemnizaciones calculadas con base en los supuestos del primero. Como posible demostración del real sentido de estas normas, que entienden contrario a la Constitución, los demandantes aducen nuevamente el documento de autoría del Ministerio de Justicia al que antes se hizo referencia<sup>5</sup>.

Explican que en cumplimiento de los estándares internacionales sobre la materia, se trata de dos situaciones distintas, ninguna de las cuales subsume a la otra, por lo cual el Estado debe ofrecer y garantizar al ciudadano ambas opciones, siendo posible que si éste acude a ellas de manera sucesiva, se descuente de la reparación que se reconozca en sede judicial aquello que hubiere sido pagado a título de indemnización administrativa. En la misma línea, mencionan que suele tratarse de dos vías procesales de muy distinta duración y grado de dificultad, razón adicional para considerar indebido que quienes resuelvan transitar la más dispendiosa reciban solamente lo mismo que quienes opten por la más expedita.

A partir de reflexiones semejantes, afirman los actores que las normas atacadas son así mismo contrarias al derecho a la justicia en sus componentes de tutela judicial efectiva y derecho a la verdad, por lo cual se infringe lo dispuesto en los artículos 2º, 29, 228, 229 y 250 de la Constitución Política, así como las normas pertinentes de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Explican que en razón a las circunstancias anotadas no puede en rigor hablarse de la disponibilidad de un recurso judicial efectivo para la protección de los derechos reconocidos por la referida convención, y que adicionalmente se dificulta de manera importante el establecimiento de la verdad en torno a los hechos victimizantes, si la similitud

---

<sup>3</sup> Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 60/147 en diciembre de 2005.

<sup>4</sup> Cita principalmente las sentencias C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández) y C-454 del mismo año (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>5</sup> Ver nota 2 anterior. Informan que ese documento estaría publicado en la página Web [www.leydevictimias.gov.co](http://www.leydevictimias.gov.co)

de lo que puede lograrse en las vías judicial y administrativa desestimula el uso de la acción de reparación directa, que es el escenario que en mayor medida propicia el completo esclarecimiento de los hechos. Bajo los mismos argumentos se afirma que estas normas desconocen el mandato de procurar y mantener la vigencia de un orden social justo, consignado en el preámbulo constitucional.

En torno al desconocimiento del derecho a la igualdad, explican que estas reglas originan dos graves situaciones coincidentemente violatorias de este principio. Según explican, en la primera de ellas, pese a predominar las similitudes entre dos grupos de sujetos, las personas afectados por daños antijurídicos causados por el Estado, unos de ellos dentro del marco del conflicto armado y la Ley 1448 de 2011 y otros por fuera de estos supuestos, se les brinda un trato ampliamente desigual en perjuicio de los primeros. En la segunda, se otorga un trato semejante a personas que por diversas circunstancias se encuentran en situaciones muy diferentes. En este caso los grupos comparados son distintas víctimas de hechos semejantes dentro del marco de esta ley, algunos de los cuales asumen el mayor esfuerzo de intentar probar la responsabilidad del Estado ante los estrados judiciales, mientras que otros optan por el camino simplificado de reclamar apenas la indemnización administrativa, que no supone un esfuerzo probatorio comparable, pese a lo cual ambos sujetos podrían recibir sumas muy cercanas, lo que según afirman, resulta desproporcionado.

Para concluir, afirman los demandantes que los dos incisos acusados vulneran también los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, pues a más de afectar en la forma ya explicada importantes reglas y principios constitucionales, no contienen salvaguardas ni reglas sobre tránsito de legislación que clarifiquen la situación de las personas que hubieren iniciado antes de la vigencia de la *Ley de Víctimas* acciones de reparación directa que sobrevinientemente resulten reguladas por esta ley. Así las cosas, entienden los actores que la efectiva reducción de las indemnizaciones derivada de estas normas podría aplicarse incluso a los procesos iniciados antes de la vigencia de esta ley, con lo que los interesados quedarían defraudados frente a la expectativa con que iniciaron tales acciones. Consideran que esta falta de precisión hará posible la ocurrencia de ese tipo de situaciones, lo que en su entender resultaría contrario a tales principios.

El **segundo cargo** de la demanda se base en la presunta vulneración del principio de separación de poderes contenido en el artículo 113 superior, que resulta del hecho de que a través de estas normas el legislador instruye de manera imperativa a los jueces encargados de fallar las acciones de reparación directa que se vienen comentando.

Los demandantes consideran que las directrices que los incisos acusados trazan a los jueces que decidirán acciones de reparación directa dentro de este contexto, exceden lo razonable e implican una intromisión que afecta el campo de acción de lo que corresponde a éstos decidir, a efectos de asegurar la integralidad de las reparaciones. También en este punto citan el instructivo publicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho al que anteriormente se hizo referencia<sup>6</sup>, el

---

<sup>6</sup> Se refiere al mismo documento citado en las notas 2 y 5 anteriores.

cual demostraría el verdadero efecto de las normas acusadas, que según afirman es contrario a la Constitución. Insisten en las grandes diferencias existentes entre las reparaciones administrativas y las judiciales, que en este caso habrían sido ignoradas. Por último, señalan que el legislador no puede imponer a los jueces ningún tipo de límites sobre las indemnizaciones que ellos pueden reconocer, como tampoco ordenar la realización de trámites que como el incidente de impacto fiscal solo está constitucionalmente previsto para las decisiones de las altas cortes, circunstancias que serían también demostrativas de infracción al principio de separación de poderes.

El **tercer cargo** tiene que ver con la posible vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior, a partir del hecho de que el objeto de la *Ley de Víctimas* es desarrollar los derechos y garantías de los que aquellas deben gozar, por lo que resulta extraño dentro de este contexto establecer reglas sobre el reconocimiento del daño antijurídico causado por los agentes del Estado, que es el tema de que tratan los incisos acusados.

Después de exponer la esencia de los cargos planteados, los actores asumen el estudio de los que consideran, son los fines y medios de las normas acusadas, a efectos de adelantar el **test de proporcionalidad** que proponen a la Corte.

A este respecto los demandantes señalan que los incisos acusados son explícitos en cuanto a las finalidades que persiguen, que son: i) la realización de un modelo de justicia transicional, ii) el logro de la reconciliación y de la paz duradera y estable, iii) dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Seguidamente, pasan a analizar la legitimidad constitucional de cada uno de estos objetivos.

Analizan en primer lugar el tema de la **sostenibilidad fiscal**, concebido dentro del marco del artículo 334 superior, como un instrumento de intervención del Estado en la economía. Los actores consideran desacertada la forma como las normas atacadas perseguirían este objetivo, pues por ejemplo, propician un trato desigual e inequitativo entre distintas generaciones de víctimas, de un lado las que deban regirse por esta ley, y de otro quienes reclamaron y reclamarán la responsabilidad del Estado antes o después de la vigencia de esta norma.

Señalan que las medidas acusadas son fruto de un exceso en el ejercicio de la autonomía legislativa que es propia del Congreso. Anotan también que las referidas restricciones se impusieron sin que existieran estudios ni otra evidencia comparable de que el Estado colombiano atravesaba una situación financiera que ponía en riesgo la sostenibilidad fiscal, ni de que la atención y pago de las reparaciones debidas a las víctimas pudiera generar una situación de esta naturaleza. Resaltan que la intervención del Estado en la economía que conforme al artículo 334 se realiza por mandato de la ley debe observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que en este caso han sido ignorados.

En relación con el marco de **justicia transicional** dentro del cual se inscribirían las disposiciones de esta nueva ley, repasan y transcriben extensamente los conceptos que al respecto ha vertido esta corporación, especialmente en las

sentencias C-370 de 2006, C-771 de 2011 y C-052 de 2012. Con apoyo en ellas, explican que los sistemas de justicia transicional son conformes con el marco constitucional siempre que concurren determinadas circunstancias justificativas. Explican que las medidas que en estos casos se adoptan se caracterizan por suponer un sacrificio relativo de la justicia, entendiendo por tal la sanción de las personas responsables, a cambio de mayores contenidos de verdad y reparación. Afirman que esta situación suele originarse en el hecho de que la gran cantidad de hechos punibles cometidos durante el conflicto y/o la dictadura que se busca superar, suele desbordar la capacidad del sistema judicial para investigar y sancionar adecuadamente todos ellos, ante lo cual se procura concentrar los esfuerzos de la sociedad en ofrecer a las víctimas verdad y reparación, en razón al positivo efecto que tales acciones suelen generar en cuanto herramientas de reconciliación y reconstrucción del tejido social.

Frente a estos criterios, los demandantes afirman que si bien las normas acusadas se presentan como encaminadas al logro de la paz y la reconciliación sostenibles, consideran evidente que en realidad no tienen este carácter, pues el sacrificio que ellas implican recae sobre el concepto de reparación, no sobre el de justicia, por lo que esas medidas no pueden ser justificadas bajo este concepto.

Seguidamente, como parte del test de proporcionalidad que proponen, los actores reiteran que las medidas contenidas en los textos demandados son innecesarias, además de no idóneas para alcanzar los fines propuestos, particularmente el ahorro de recursos públicos, pues según explican, la acción de reparación directa estaría rodeada de varias circunstancias que en sí mismas limitan su ejercicio por parte de las víctimas, entre ellas la caducidad de solo dos años o su inherente dificultad probatoria. A lo anterior añaden la consideración según la cual durante los años recientes no se habría generado una cantidad especialmente apreciable de víctimas que hagan temer por un aumento inusitado en el ejercicio de estas acciones y por el consiguiente desborde en el pago de indemnizaciones.

Con el mismo propósito, sugieren también algunas acciones alternativas que en su opinión podrían propender hacia los mismos objetivos que las normas atacadas, con menor sacrificio de los derechos de las víctimas, entre ellas la mejora en la defensa jurídica de los intereses de las entidades públicas, el uso masivo de la conciliación, el ejercicio de la acción de repetición contra quienes hubieren obrado con dolo o culpa grave o la promoción de una cultura de mayor respeto a los derechos humanos que reduzca la necesidad de indemnizaciones.

Con estos elementos los demandantes emprenden lo que sería el juicio estricto de proporcionalidad, que plantean en los siguientes términos:

Señalan que según explicaciones precedentes, las medidas contenidas en las normas demandadas no superarían este test, por cuanto no resultan idóneas para alcanzar los fines que se pretenden. Pese a ello, proponen el siguiente análisis de los derechos y valores constitucionales que en su opinión resultan transgredidos, así como una comparación con el resultado que así se obtiene.

En primer término se refieren al **derecho a la justicia**, tema sobre el cual hacen un recuento de las normas constitucionales (artículos 29 y 229) e internacionales<sup>7</sup> que consagran ese derecho, con apoyo en la jurisprudencia de este tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Indicaron que la acción de reparación directa prevista en el derecho administrativo colombiano es un claro desarrollo de estas garantías, por lo que la reducción de su efectividad desconoce tales preceptos superiores.

En segundo lugar aluden al **derecho a la reparación integral** de las víctimas del Estado y al deber de responder por los daños causados. Según explican, además de lo previsto en el artículo 90 superior en relación con la responsabilidad del Estado, esos derechos se encuentran también consagrados en varios instrumentos internacionales que por la vía del artículo 93 hacen parte del bloque de constitucionalidad y son aplicables dentro del orden interno.

Sostienen que el derecho a la reparación tiene una doble dimensión, que debe manifestarse en la existencia de disposiciones sustantivas que establezcan la obligación de reparar y en la disponibilidad de medios procesales adecuados para hacer efectivo este derecho. Así, son igualmente contrarias a ese derecho las situaciones que afecten una u otra dimensión. De otra parte señalaron que, según lo ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de reparar no puede ser modificada o incumplida por los Estados miembros alegando disposiciones de su derecho interno, como podría ocurrir a partir del contenido de los incisos acusados. Agregan que, según lo ha señalado esta Corte, esas obligaciones no se entienden modificadas por el hecho de que se apliquen medidas de justicia transicional<sup>8</sup>.

Finalmente, señalan que según se desprende del contenido de los instructivos publicados por el Ministerio de Justicia a propósito del contenido de las normas acusadas, el derecho a la reparación integral resulta indebida y sensiblemente afectado, causando así lesión a los principios angulares del Estado de derecho.

En torno al tercer elemento, el **derecho a la verdad**, citan también distintos fragmentos de la jurisprudencia de esta corporación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que destacan su importancia, así como el hecho de que esta garantía hace parte del derecho a un recurso judicial efectivo, de que tratan los artículos 1°, 8° y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Señalan que el derecho de las víctimas a conocer la verdad aplica incluso en los casos en que los victimarios sean beneficiados por amnistía e indulto, pues se deriva también del derecho a no ser sometido a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, previsto en el artículo 12 de la Constitución de 1991.

Se refieren también al **derecho a la igualdad**, que según la jurisprudencia de esta Corte es simultáneamente un valor, un principio y un derecho fundamental, a partir de lo cual el Estado debe adoptar medidas para lograr que ella sea real y

---

<sup>7</sup> Particularmente la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>8</sup> En relación con este aspecto, citan la ya referida sentencia C-370 de 2006.

efectiva, así como evitar aquellas que puedan afectarlo o ponerlo en peligro, como sería el caso de las normas acusadas.

Por último, destacan la importancia del **principio de separación de poderes**, consagrado en el artículo 113 de la Constitución y recogido también por distintos instrumentos internacionales, que esta corporación ha considerado incluso como elemento definitorio de la identidad de la carta política de 1991. Se refieren también a la importancia que esta regla tiene, en cuanto fuente de la autonomía e independencia de los jueces, quienes aplican las normas que produce el órgano legislativo, autonomía que es necesaria para la vigencia del Estado de derecho. Señalan que los jueces deben ser libres para interpretar el derecho y a partir de ello adoptar decisiones dentro del ámbito de sus funciones.

A partir de las anteriores reflexiones, los demandantes reiteran que las directrices que las normas acusadas plantean a los jueces que decidirán sobre las acciones de reparación directa, en lo relacionado con los límites cuantitativos de las indemnizaciones que podrán reconocer, *“suponen una desnaturalización de la función judicial y una afectación grave de la autonomía de la administración de justicia”*. También aquí, como supuesta prueba de la intromisión que alegan, los actores aluden al instructivo publicado por el Ministerio de Justicia en relación con la forma de calcular estas indemnizaciones<sup>9</sup>.

Finalmente, como conclusión del test de proporcionalidad, la demanda señala que es totalmente desproporcionada la ecuación resultante entre los valores constitucionales que resultan afectados por las normas acusadas, entre ellos los derechos a la protección judicial efectiva, a la reparación integral, a la verdad y la no repetición, los principios de responsabilidad del Estado, igualdad y separación de poderes, frente al beneficio que con ellas se obtendría, el cual consideran exiguuo, pues en su concepto se reduce a un ahorro de recursos públicos, al tener un muy discutible efecto en la posibilidad de alcanzar la paz duradera y sostenible como en este caso se pretende.

A partir de estas consideraciones, se formula como pretensión principal la declaratoria de inexecutable de los dos incisos demandados, y de manera subsidiaria, disponer su executable condicionada en el sentido de que *“las reparaciones administrativas provenientes del principio de solidaridad no sean un límite obligatorio para el juez administrativo al momento de tasar una indemnización por el daño antijurídico causado por el Estado a las víctimas”*.

## IV. INTERVENCIONES

### 4.1. Del Ministerio del Interior

Este Ministerio participó por conducto de apoderado especial, quien solicitó a la Corte declarar executable los incisos 5° y 6° del artículo 9° parcialmente atacado.

---

<sup>9</sup> Mismo documento al que se hizo referencia en las citas 2, 5 y 6 anteriores.

Inicialmente, el interviniente realizó algunas precisiones encaminadas a sostener que los cargos de la demanda no cumplen con los requisitos necesarios para que la Corte pueda decidir sobre ellos. De manera particular, sostuvo que se encontrarían insatisfechos los criterios de *claridad* y *certeza*, pues las reflexiones de los actores están mayoritariamente sustentadas en sus personales y subjetivas percepciones sobre el contenido de las normas atacadas y de sus posibles efectos. Pese a lo anterior, propuso las siguientes consideraciones, conducentes a la declaratoria de exequibilidad de los dos incisos acusados:

En primer término señala que la política pública de reparación a las víctimas tiene carácter integral, en cuanto incluye la ejecución de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En esta línea, señala que el mecanismo previsto en el inciso 6° del artículo 9° ahora acusado se inscribe dentro de esta lógica, pues las reparaciones allí previstas mediante el ejercicio de la acción de reparación directa se entregan a las víctimas después de haber recibido las restantes prestaciones que hacen parte del concepto de reparación integral. De otra parte, alega que los mecanismos de reparación contenidos en la Ley 1448 de 2011 tienen las características que en tal medida ha exigido la jurisprudencia de esta corporación, contenidas entre otros en el fallo C-715 de 2012, del cual incorpora una extensa transcripción.

De otra parte explica que las reglas acusadas buscan hacer efectivo el principio de sostenibilidad fiscal, incorporado al texto constitucional (artículo 334) a partir del Acto Legislativo 03 de 2011.

Por último, este interviniente efectúa un recuento de los antecedentes, trámite y contenidos de la Ley 1448 de 2011, así como de los alcances y progresos obtenidos a partir de su aplicación, la expedición de otras normas complementarias y reglamentarias, y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, con todo lo cual el Estado pretende avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por esta corporación.

#### **4.2. Del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana**

Este grupo de estudio intervino dentro del proceso por conducto de la profesora Vannesa Suelst Cock, quien así mismo solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas.

Esta interviniente comienza por llamar la atención sobre la necesidad de no interpretar de manera aislada las distintas disposiciones que componen una ley, pues según lo habría reconocido la Corte<sup>10</sup>, esa práctica conduce a conclusiones erradas, o eventualmente a inconstitucionalidades apenas aparentes, que es lo que considera, ocurre en este caso.

---

<sup>10</sup> Cita como sustento de esta observación las sentencias C-415 de 2002, C-442 de 2009 y C-336 de 2012.

A continuación señala que no sería contrario a la Constitución que el juez que resuelva las acciones de reparación directa presentadas por las víctimas tome en cuenta las sumas previamente canceladas por el Estado a favor de los actores, pues en caso contrario no solo se pondría en peligro la regla constitucional sobre sostenibilidad fiscal, sino que se faltaría a los principios de justicia y equidad, conforme a los cuales la responsabilidad del Estado no puede convertirse en fuente de enriquecimiento para los particulares. En sustento de su planteamiento cita el fallo C-197 de 1993 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) en el que la Corte se pronunció sobre un supuesto semejante.

Agregó también que las previsiones contenidas en las normas demandadas son concordantes con las del artículo 132 de la misma ley, las cuales contemplan la posibilidad de reparaciones administrativas a partir de la suscripción de contratos de transacción, dejando a salvo la opción de utilizar las vías judiciales, caso en el cual deberán descontarse las sumas previamente recibidas por el actor.

Frente al segundo cargo de la demanda, sobre la presunta infracción al principio de separación de poderes, la interviniente nuevamente aboga por un análisis de las normas acusadas a partir del contexto resultante de los demás artículos de la misma ley. En esta medida, llama la atención sobre las concordancias existentes entre los incisos demandados y el contenido de los artículos 25, 132 y 133 de la *Ley de Víctimas*, entre otros, el primero relativo al derecho a la reparación integral a partir de las características del hecho victimizante, y los otros sobre el tema de la reparación administrativa, el último de los cuales precisa que en los casos de condena judicial al Estado en favor de las víctimas se descontarán del monto de ésta las sumas que el beneficiado hubiere recibido con anterioridad de manos del Estado y que constituyan reparación.

Agrega esta interviniente que la regla según la cual en estos casos debe adelantarse un incidente de impacto fiscal no está prevista en las normas demandadas, sino apenas en la interpretación que el Ministerio de Justicia hace de ellas dentro del documento al que repetidamente aluden los actores. En esta perspectiva, considera que este cargo no observa el criterio de *pertinencia*, que conforme a la jurisprudencia constitucional, es necesario para que la Corte pueda decidir sobre él.

Por último, en lo relativo a la supuesta infracción del principio de igualdad, la interviniente afirma que también en este caso, el reproche de los demandantes se basa de manera decisiva en el particular entendimiento que ellos asumen de las normas en comento. Señala que, por el contrario, el descuento de las sumas anteriormente entregadas, más allá del solo ahorro de recursos públicos, es una precaución razonable para evitar un doble pago por el mismo concepto, lo que además podría conducir a la imposibilidad de atender a otras víctimas en la misma situación.

A partir de esta reflexión, la interviniente señala que la norma en realidad procura la igualdad entre los distintos ciudadanos con derecho a demandar dentro

del marco de esta ley, por lo que pide a la Corte desestimar también este último cargo, y declarar la exequibilidad de los incisos demandados.

### 4.3. Del Ministerio de Defensa

Este Ministerio intervino por conducto de apoderada especial, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los dos incisos demandados.

En primer término, esta interviniente realiza una amplia reflexión sobre las normas de derecho internacional que resultan aplicables en relación con la materia y su extensión y alcance, la cual incluye extractos de la jurisprudencia de los organismos internacionales competentes y de esta corporación. A partir de ello procura diferenciar los temas y situaciones cuyo tratamiento se sujeta a normas que pudieran denominarse *ordinarias*, de aquellas que son objeto de normas de carácter *extraordinario*, como pueden ser las que determinan su juzgamiento por parte de la Corte Penal Internacional o por Cortes especiales constituidas para juzgar hechos y conflictos específicos, como pueden ser los ocurridos en años recientes en Ruanda o en el territorio de la antigua Yugoslavia.

Seguidamente, presenta una extensa transcripción de la sentencia C-781 de 2012 por la cual esta corporación decidió sobre la constitucionalidad del concepto de *conflicto armado interno* dentro del contexto de la *Ley de Víctimas*, la que además sintetiza la postura de esta Corte en torno a las reglas que determinan quiénes se considerarán víctimas para efectos de esta ley<sup>11</sup>.

En torno al primer cargo de la demanda, la interviniente resalta que los incisos demandados buscan que los instrumentos desarrollados en esta ley conduzcan al logro de la reconciliación y de la paz duradera y estable, contexto dentro del cual el concepto de sostenibilidad fiscal busca contribuir al mejor aprovechamiento de los escasos recursos estatales y con ello a la satisfacción del mayor número de víctimas que resulte posible. En la misma línea, transcribe sendos apartes del documento CONPES 3712 de 2012, el cual contiene el *Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011* y de la sentencia C-288 de 2012 de esta corporación, por la cual se declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011 que incorporó al texto superior el principio de sostenibilidad fiscal. A partir de estos criterios señala que las precisiones contenidas en los dos incisos acusados pretenden garantizar la correcta ponderación y aplicación de estos principios, y con ello un mayor impacto social de la *Ley de Víctimas*, por lo cual su contenido no sería contrario a la Constitución Política.

Frente al segundo cargo de la demanda, vuelve también sobre las reflexiones que esta Corte realizó respecto del principio de separación de poderes en el ya referido fallo C-288 de 2012, así como en la sentencia C-141 de 2010. Sobre esas bases señala que esa separación no debe ser entendida como rígida, pues debe acompañarse con la colaboración y el mutuo control entre los distintos poderes públicos, que conduce al mejor cumplimiento de las funciones de cada uno de ellos. En esta medida, considera que las normas acusadas no infringen este

---

<sup>11</sup> Cita y transcribe, entre otros, fragmentos de las sentencias C-052, C-250, C-253A y C-781, todas de 2012.

principio, sino por el contrario lo desarrollan, razón por la cual este cargo debe ser desestimado por la Corte.

Finalmente, respecto de la supuesta violación del principio de unidad de materia, la interviniente recuerda que éste debe ser entendido desde una perspectiva más flexible que rígida, de tal manera que solo sería inconstitucional por infracción a este principio aquella norma que no guarde ningún tipo de conexión razonable con la materia predominante en la ley de que se trata. En esta línea, considera que los incisos demandados observan el referido criterio, pues el desarrollo de la responsabilidad del Estado a partir de los hechos dañosos sufridos por las víctimas del conflicto armado es un tema que hace parte del desarrollo legislativo que se pretende establecer a través de esta ley.

A partir de estas consideraciones, la representante del Ministerio de Defensa pidió a la Corte declarar la exequibilidad de los incisos 5° y 6° del artículo 9° que en este caso fueron demandados.

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

Este Ministerio intervino también mediante apoderado especial, quien después de analizar los cargos de la demanda, señaló que todos ellos presentan diversas falencias frente a los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, definidos por este tribunal como indispensables para poder adoptar una decisión de fondo frente a un cargo de inconstitucionalidad.

Según explica, esos defectos son especialmente visibles en relación con el cargo que pretende edificarse a partir de la supuesta vulneración del principio de igualdad, pues en este caso la carga argumentativa que debe satisfacer el actor es más exigente que en otros. Afirma que en esta hipótesis se debe desvirtuar la presunción de que el legislador ha obrado en legítimo ejercicio de su libertad de configuración normativa, siendo por tanto insuficiente el solo señalamiento de trato desigual. Considera que en este caso no se ha cumplido con esa especial carga de argumentación, razón por la cual la Sala no podría decidir de fondo sobre los cargos planteados, en especial sobre el primero, en cuanto denuncia lesión del derecho a la igualdad.

De otra parte, señala que los cargos formulados adolecerían especialmente de la ausencia del requisito de *certeza*, pues parten de un entendimiento incorrecto del contenido de las normas acusadas (incisos 5° y 6° del artículo 9° de la *Ley de Víctimas*), las cuales no tienen el alcance restrictivo que los actores les atribuyen. Indica que los planteamientos de la demanda revelan desconocimiento y falta de entendimiento sobre los reales alcances de las normas cuestionadas, los cuales se clarifican con la lectura simultánea de otras disposiciones de esta misma ley, y en particular respecto del concepto de justicia transicional que subyace a toda ella. En esta línea señala, por ejemplo, que la idea sobre integridad de la reparación no puede analizarse desde una perspectiva de derecho civil como lo pretenden los actores, a partir de lo cual las reflexiones que respaldan los cargos de la demanda

carecerían de fundamento. Con todo, este aparte concluye solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes demandados.

En tercer lugar indicó que no puede entenderse que los incisos acusados desconocen el principio de unidad de materia, ya que según lo ha explicado la jurisprudencia, éste debe ser interpretado en forma flexible, pues de lo contrario se invadiría la órbita de autonomía del legislador. En esta perspectiva, considera que el contenido de estos incisos cabe sin dificultad dentro del objeto planteado en el artículo 1° de esta ley.

Por último, alegó que no puede estimarse contraria al texto superior la referencia al criterio de sostenibilidad fiscal, pues además de estar expresamente previsto en el actual texto superior<sup>12</sup>, se trata de un criterio válido de distribución que parte del reconocimiento de la escasez de los recursos públicos. En este sentido resaltó que la invocación de este principio permite entonces aspirar al logro de un mayor nivel de reconocimiento de los derechos de las víctimas dentro del marco de lo posible, en armonía con los principios de la Constitución Política, por lo cual debe también desestimarse este cuestionamiento.

A partir de estas consideraciones, el interviniente solicitó a la Corte adoptar una decisión inhibitoria sobre los cargos de la demanda, advirtiendo que si en todo caso la Sala prefiere pronunciarse de fondo, debería hacerlo declarando la exequibilidad de las normas acusadas.

#### **4.5. Del ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín y del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**

Este interviniente participó invocando su doble condición de ciudadano y de Coordinador del indicado grupo de estudio, a partir de lo cual solicitó a la Corte que declare condicionalmente exequibles los incisos 5° y 6° acusados, bajo el entendido de que: i) la intención de estas normas es la de prevenir el pago de una doble reparación a favor de la misma víctima; ii) las reparaciones de carácter administrativo y judicial son distintas e independientes, pero complementarias; iii) el juez contencioso administrativo no está limitado para fijar el monto de la indemnización a pagar como resultado de una acción de reparación directa según lo que resulte probado dentro del respectivo proceso

Este participante analiza primeramente el contenido del inciso 6° del artículo 9°, precisando que lo que la norma prevé es la necesidad de evitar doble reparación, más no la imposición de límites que restrinjan el carácter integral de tales indemnizaciones. En esa medida, la norma consagra en realidad un criterio de proporcionalidad, que se adecua sin dificultad a los preceptos constitucionales relevantes, e incluso a las directrices que sobre el tema ha impartido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Artículo 334, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011.

<sup>13</sup> Citan el documento “*Lineamientos principales de una política integral de reparaciones*” que según informan se expidió en 2008, en el marco de las revisiones a la implementación de la Ley 975 de 2005, *Ley de Justicia y Paz*.

Respecto del inciso 5°, el interviniente disiente del entendimiento de la norma que muestran los demandantes, advirtiendo que en caso de ser esa la perspectiva, serían ciertas las glosas de constitucionalidad que ellos proponen. Resaltan que ni aún en los contextos de justicia transicional es lícito al Estado sustraerse del deber de ofrecer a las víctimas una reparación integral. En esta medida, solicitan el condicionamiento antes indicado, particularmente en lo relacionado con la inexistencia de restricciones para que el juez contencioso administrativo fije el monto de las indemnizaciones a que haya lugar considerando las circunstancias del caso, así como lo que resulte probado dentro del respectivo proceso.

#### **4.6. Del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Esta dependencia oficial intervino en este proceso por conducto de la Jefe de su Oficina Asesora Jurídica, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Inicialmente, esta interviniente realizó una reflexión de carácter general sobre la facultad de configuración normativa que es propia del Congreso de la República, advirtiendo que sus alcances concretos pueden variar dependiendo de la naturaleza de los temas regulados y de los aspectos constitucionales relevantes. En esta línea, explica que la materia desarrollada por la Ley de Víctimas ha sido abordada por el Congreso en varias oportunidades durante los años recientes, frente a lo cual esta corporación ha considerado que el margen de configuración legislativa es relativamente amplio.

Seguidamente, discurre sobre el alcance de los derechos de las víctimas dentro del marco de la Ley 1448 de 2011 y los pronunciamientos que esta Corte ha emitido sobre el tema, resaltando de manera particular el hecho de que se procura restituir sus derechos dentro de un marco de justicia transicional, a partir de lo cual se refiere a las condiciones especiales que se derivan de esta circunstancia.

En esa línea, aborda también lo relacionado con los alcances de la reparación que esta ley ofrece a las víctimas, según los criterios desarrollados por esta Corte en decisiones tales como las sentencias C-250 de 2012 y C-099 de 2013, la cual deberá ser la mayor y más completa posible teniendo en cuenta el hecho de que en lo atinente al Estado se trata de una responsabilidad subsidiaria, basada en el principio de solidaridad, ante la imposibilidad de asegurar que los mismos victimarios atiendan la reparación en su totalidad. Indica que también deberá observarse el principio de sostenibilidad fiscal, recientemente incorporado al texto superior y analizado por esta corporación en la sentencia C-288 de 2012. Frente a este aspecto, señala que no necesariamente se trata de una restricción del derecho a la reparación, sino de un criterio a partir del cual se busca maximizar el uso de recursos escasos, lo que por el contrario debe conducir a la posibilidad de reparar un mayor número de personas dentro del marco de lo previsto en la ley, lo que a su entender sería conforme a la Constitución.

En esta medida concluye que los criterios contenidos en los incisos 5° y 6° aquí demandados persiguen una finalidad razonable y obedecen a criterios que no riñen con el marco constitucional, por lo que pide a la Corte declarar exequibles los referidos preceptos.

#### **4.7. Del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA**

Los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Aura Patricia Bolívar Jaime, Paula Rangel Garzón y Yesid Doncel Barrera, el primero como Director y los restantes como investigadores asociados a la referida institución, presentaron su opinión en relación con las normas demandadas dentro de este proceso.

Consideraron estos intervinientes que la demanda parte de unos supuestos específicos que en realidad podrían ser los que un operador jurídico aplique al interpretar y aplicar estos incisos, caso en el cual ellos deberían ciertamente ser declarados inconstitucionales. Sin embargo, plantearon que es igualmente posible que la lectura de estas normas se asuma bajo unos supuestos diferentes, caso en el cual podrían ser consideradas exequibles.

En sustento de esta conclusión, los intervinientes efectuaron un inventario de los tratados y normas de derecho internacional relacionadas con el alcance de la reparación debida a las víctimas, aplicables en Colombia por vía del bloque de constitucionalidad, así como una revisión de los elementos que tales reparaciones deben observar en cumplimiento de dichos estándares.

Seguidamente, analizaron los objetivos y alcances de la acción de reparación directa en sede judicial contencioso-administrativa, y exploraron la posibilidad de que el legislador establezca reglas aplicables al trámite de esta acción que puedan incidir en el monto de las indemnizaciones que como consecuencia puede el juez ordenar. Señalaron que los jueces deben poder fijar tales sumas con la mira de garantizar una reparación integral, siempre que sea posible. Por esto concluyeron que si bien tales medidas no son necesariamente contrarias a la norma superior, una regulación de ese tipo solo podría considerarse válida previa una adecuada justificación de aquellas.

Teniendo en cuenta que, según observaron, durante el trámite legislativo previo a la expedición de la Ley de Víctimas no se ofrecieron razones claras y específicas que respaldaran el establecimiento de este tipo de restricciones, consideraron que en caso de concluirse que efectivamente estos incisos ordenan la reducción de las indemnizaciones en sede judicial al mismo monto de las resultantes por la vía administrativa, ellos deben ser declarados inexecutable. Sin embargo, reiteraron que este no sería el único entendimiento posible de estas normas.

Al respecto indicaron que la expresión *valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que a favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado* es la que con mayor probabilidad podría conducir en la dirección señalada por los demandantes. Sin embargo, consideraron que en tanto los verbos *valorar y tener en cuenta* no tienen un sentido necesariamente imperativo, resulta igualmente

factible entender que la actuación que en este caso se espera de los jueces contencioso-administrativos consiste en, de una parte, considerar el contexto global dentro del cual habrán de decretarse las referidas indemnizaciones, y de otra, evitar el reconocimiento de dobles reparaciones, teniendo el cuidado de descontar de las sumas que se ordene pagar aquello que las víctimas hubieren previamente recibido a título de indemnización por vía administrativa.

En esa perspectiva, estos intervinientes solicitaron declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas, en el entendido de que la expresión “*valorar y tener en cuenta*” contenida en el inciso 6° demandado no implica que las reparaciones en sede judicial deban ser fijadas de acuerdo a los montos previstos para la indemnización administrativa, pues esta reparación ha de ser integral y proporcional al daño sufrido y probado en el proceso.

#### **4.8. De la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas**

Esta dependencia oficial intervino por conducto del Jefe de su Oficina Asesora Jurídica, quien presentó un escrito que, según informa, fue elaborado de manera conjunta con servidores del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Restitución de Tierras del Ministerio de Justicia y del Derecho, entidades que no concurrieron a la presentación de esta intervención. Con todo, quien la suscribe precisa en algunos apartes que se trata de la opinión de una u otra agencia en particular, conceptos que en todo caso son bastante cercanos.

Después de analizar pormenorizadamente los distintos cargos de la demanda, este participante concluye que aquéllos adolecen de importantes defectos que impiden que la Corte pueda resolver sobre ellos, relacionados con el no lleno de los criterios de especificidad, pertinencia y suficiencia. En tal medida, considera que lo procedente es un fallo inhibitorio. Con todo, para el caso de que la Corte opte por resolver sobre esos cargos, pide declarar la exequibilidad de estas disposiciones, pues en su concepto tales glosas no están llamadas a prosperar.

Como razones que soportarían la segunda de estas solicitudes, señala este interviniente que el cargo relativo a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad no debe prosperar, pues en esa materia debe privilegiarse la libertad de configuración del legislador, salvo que existan claras y poderosas razones para entenderla excepcionalmente limitada. Así las cosas, en un caso como este la exequibilidad del precepto acusado debe examinarse mediante la realización de un test de intensidad flexible, el que una vez adelantado, permitiría concluir que los incisos acusados no son contrarios a la Constitución. Además, indica que si hubiera de considerarse que esta ley implica un trato diferenciado frente al que se prodiga a otras víctimas, se trataría de una discriminación positiva, y en ningún caso desfavorable, para los sujetos a quienes se dirige la Ley 1448 de 2011.

De otra parte, agregó que la regla sobre sostenibilidad fiscal busca la racionalización en el uso de los recursos públicos escasos, de tal modo que el Estado pueda cumplir de mejor manera sus muchas responsabilidades, entre ellas la reparación de las víctimas, razón por la cual no resulta válido considerar que

su sola mención como criterio orientador en la fijación de las indemnizaciones implique una trasgresión constitucional como se pretende en este caso.

Igualmente refuta los argumentos sobre eventual vulneración de los derechos a la justicia y a la verdad, a partir de una contextualización de las diferencias existentes entre el escenario generado por una acción de reparación directa y el de la indemnización por vía administrativa. Esto por cuanto, en su entender, no resulta previsible que los criterios planteados en esta norma pudieran causar una reducción en el número de demandas de reparación directa, como lo asumen los actores, y también por cuanto la vigencia de esos derechos no depende solamente del uso más o menos frecuente de aquella acción.

De otra parte, este interviniente realiza un extenso análisis sobre el concepto de justicia transicional, y sobre los aspectos a tener en cuenta para su aplicación al caso colombiano actual, a partir del hecho de que esa noción incluye un conjunto de situaciones diversas y relativamente heterogéneas, con ciertos y determinados elementos en común. A partir de esta reflexión, resalta que la Ley 1448 de 2011 es un importante esfuerzo del Estado colombiano en procura de avanzar hacia la solución definitiva del conflicto armado, en condiciones tales que los daños generados, muchos de los cuales son en realidad irreparables, sean reconocidos y atendidos en la mayor medida que sea posible. Así, explica que las precisiones contenidas en los incisos demandados buscan hacer posible esa maximización en el uso de los escasos recursos disponibles, razón por la cual serían acordes a la Constitución, en particular dentro de este específico contexto.

Respecto del segundo cargo, el interviniente presenta una extensa reflexión sobre las diferencias existentes entre las reparaciones de carácter administrativo y las que se deciden en sede judicial, realzando además el carácter complementario de estos mecanismos y cómo la oferta conjunta de estas dos formas de reparación junto con las demás previstas en la ley permite garantizar que aquélla sea verdaderamente integral. De otra parte, señala que en un contexto de justicia transicional como el que enmarca la Ley de Víctimas, es legítimo que el Estado establezca algunas condiciones que limiten el monto de las indemnizaciones que se reconocerán, y a partir de ello el impacto global de tales compensaciones sobre los recursos públicos, precisamente con el propósito de poder atender de manera adecuada y constructiva al mayor número de personas posible. Por estas razones, en su opinión, esta circunstancia no implica vulneración al principio de separación de poderes, ni a las demás normas constitucionales citadas.

Finalmente, acotó que tampoco debería prosperar el tercer cargo, relacionado con la supuesta infracción del principio de unidad de materia, pues los aspectos sobre los que tratan estos incisos sí tienen una clara y suficiente relación con el tema principal sobre el cual versa la Ley 1448, conforme a los criterios que sobre el tema ha sostenido la jurisprudencia constitucional.

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

En concepto N° 5554 fechado el 4 de abril de 2013, el Procurador General de la Nación presentó sus consideraciones sobre la presente demanda, a partir de las cuales solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir, en razón a la ineptitud sustancial de aquélla. Subsidiariamente pidió declarar exequibles las disposiciones acusadas.

El Procurador señaló que en la mayoría de los casos los argumentos de los actores parten de premisas subjetivas y erradas que no se desprenden del contenido de los preceptos demandados, por lo que resulta imposible que ellas conduzcan a su inexecutable. En apoyo de esta afirmación presenta varios ejemplos de las reflexiones contenidas en la demanda que en su opinión carecen de fundamento fáctico, lo que impediría que los correspondientes cargos de inconstitucionalidad llenen los requisitos definidos por la jurisprudencia como necesarios para dar lugar a un fallo de mérito.

Sin perjuicio de todo lo anterior, y teniendo en cuenta que pese a lo dicho la demanda fue admitida por el Magistrado sustanciador, el jefe del Ministerio Público planteó otras reflexiones que a su juicio conducen a declarar la executable de los dos incisos demandados.

En este sentido, frente a la supuesta transgresión del principio de reparación integral, el derecho a la igualdad y el acceso a la justicia, previstos en los artículos 90, 13 y 229 superiores respectivamente, señaló que no es cierto que los incisos demandados los infrinjan, pues esas normas junto con otras disposiciones de la Ley 1448 de 2011 garantizan a las víctimas tanto el acceso a las vías judiciales pertinentes (a través de la acción de reparación directa) como la disponibilidad adicional de la indemnización por vía administrativa, sin que sus mandatos influyan negativamente en la posibilidad de utilizar una u otra opción.

Precisó que esto no obsta para que esas vías procesales tengan diverso grado de dificultad y exigencia, a partir de lo cual pueden conducir a un distinto tipo de reconocimiento económico, lo que más bien sería una muestra de la aplicación de criterios de igualdad. De otra parte, advirtió que la única posible instrucción a los jueces que se derivaría de estar normas es la posibilidad de que si se accede a ambas vías en forma sucesiva, pueda descontarse de la indemnización concedida por el juez aquello que previamente se hubiere pagado en sede administrativa, situación que en su concepto tampoco es contraria a las normas constitucionales invocadas en la demanda. En su entender, se trata apenas de un criterio que el juez deberá tener en cuenta, lo que deja a salvo su autonomía para decidir sobre lo demandado a la luz de lo que haya resultado probado.

Por último, descarta que en este caso pueda predicarse infracción al principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 superior, pues los incisos acusados hacen parte y guardan relación más que razonable con las demás disposiciones de la Ley 1448 de 2011, las que además ayudan a precisar el alcance de su contenido, por lo cual tampoco existe inconstitucionalidad por esta razón.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

## 1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

## 2. Sobre las solicitudes de inhibición

Antes de proseguir, y teniendo en cuenta que algunos de los intervinientes, así como el Procurador General consideraron que la demanda no cumple los requisitos necesarios para dar lugar a un fallo de mérito respecto de las disposiciones acusadas, la Sala deberá ocuparse de dilucidar este punto.

Como es sabido, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos criterios que los cargos de constitucionalidad deben satisfacer para que a partir de ellos pueda producirse una decisión de fondo. De manera constante<sup>14</sup> la Corte ha requerido que los cuestionamientos que se planteen respecto de las normas acusadas sean **claros**, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; **ciertos**, en cuanto la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida o imaginada por el actor; **específicos**, en la medida en que debe precisarse la manera como la norma acusada vulnera uno o más preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; **pertinentes**, pues el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, mas no en su aplicación práctica; y **suficientes**, por cuanto el actor debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio, que despierten duda sobre la constitucionalidad del precepto acusado.

En ausencia de al menos uno de estos criterios se torna inviable adoptar una decisión de fondo, razón por la cual la demanda debe ser rechazada. No obstante, excepcionalmente puede ocurrir también que haya lugar a un fallo inhibitorio, si tales falencias se hacen evidentes al momento en que la Sala Plena se dispone a resolver sobre los cargos planteados, como resultado del análisis más profundo y completo que precede a tal decisión, al existir mayores elementos de juicio que al inicio del proceso. Así, es claro que el hecho de haberse admitido la demanda no necesariamente obliga a la Corte a resolver sobre lo planteado, siendo en todo caso factible un fallo inhibitorio, si existen razones que así lo justifiquen.

Al mismo tiempo, y sin por ello contradecir los anteriores planteamientos, esta Sala ha advertido sobre la necesidad de examinar el cumplimiento de estos requisitos dando aplicación al principio *pro actione*<sup>15</sup>, según el cual, al tratarse de una acción ciudadana cuyo ejercicio es posible aún en ausencia de formación

---

<sup>14</sup> Cfr. entre muchas otras las sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004 (en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), ampliamente reiteradas.

<sup>15</sup> Cfr. entre muchas otras, solo durante los años recientes, las sentencias C-008 de 2010 (M. P. Mauricio González Cuervo), C-630 de 2011 (M. P. María Victoria Calle Correa), C-609 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-892 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-909 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

jurídica profesional, no podría la Corte mostrarse excesivamente rigurosa en su interpretación, pues ello conduciría a tornar nugatorio el derecho a participar del control de constitucionalidad. Por el contrario, en caso de duda, debe preferirse aquella interpretación de los cargos que, dentro de la perspectiva antes descrita, permita privilegiar el efectivo ejercicio de esta acción por parte de la ciudadanía. Para esto, la posibilidad de emitir un fallo de fondo sobre los cargos planteados dando aplicación a este criterio es determinada por esta Sala en cada caso concreto, naturalmente sin que al hacerlo se llegue al extremo de suplir la carga de argumentación que corresponde desarrollar al actor cuando ella estuviere completamente ausente, pues de lo que se trata es de interpretar en forma proactiva lo que el ciudadano demandante hubiere expuesto, aunque de manera abstrusa o poco clara, como resultado de su eventual falta de pericia jurídica.

En esa perspectiva, en el presente caso, observa la Sala que la demanda que ahora se decide llena sin dificultad la generalidad de los criterios antes referidos. Ello por cuanto, de una parte, existe *claridad* sobre las razones por las que se considera que los incisos acusados serían contrarios a los preceptos superiores invocados, relativas al hecho de que ellos pudieran imponer a los jueces administrativos restricciones indebidas frente al cálculo de las indemnizaciones que se reconocerán en favor de las víctimas al término de una acción de reparación directa, lo que a su turno podría afectar el carácter integral de tales indemnizaciones. En la misma línea, encuentra la Sala que los cargos formulados satisfacen en lo fundamental los criterios de *especificidad*, *pertinencia* y *suficiencia*, pues los actores sustentan con múltiples argumentos la forma como esas reglas infringirían las distintas normas superiores y del bloque de constitucionalidad por ellos señaladas, se trataría de asuntos de verdadera trascendencia constitucional, y se alcanza a generar al menos una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma acusada.

Considera la Sala que, tal como lo señalaron varios de los participantes, la única posible dificultad en torno al cumplimiento de los indicados requisitos radica en lo atinente al criterio de *certeza*, relacionado con el hecho de que el precepto acusado sí tenga realmente el contenido que los actores le atribuyen, lo cual podría ciertamente resultar discutible. Con todo, la trascendencia e importancia de los asuntos planteados y la diversidad de las reflexiones que ellas generaron en los intervinientes, unida a la aplicación del ya referido principio *pro actione*, llevan a la Corte a concluir que resulta viable el estudio de estos cargos. Por estas razones, a continuación la Corte procede a adelantar ese análisis.

### **3. Breves anotaciones previas sobre el contexto dentro del cual se inscribe la Ley 1448 de 2011 y sobre el parámetro de constitucionalidad aplicable**

Antes de adentrarse en el estudio de los cargos de la demanda, la Corte estima oportuno plantear algunas consideraciones generales en torno al propósito y el contenido de la ley de la cual hacen parte las disposiciones acusadas<sup>16</sup>, y a los referentes de tipo constitucional que deberán aplicarse y ser tenidos en cuenta

---

<sup>16</sup> Esta reflexión tiene el mismo propósito y sigue la misma ruta trazada en las recientes sentencias C-052 de 2012 y C-280 de 2013, ambas con ponencia de quien en este caso cumple igual función.

para decidir sobre aquéllos. En esa medida, estas reflexiones forman parte de las consideraciones con base en las cuales la Sala resolverá en esta providencia sobre los cargos formulados por los accionantes.

Los preceptos que en este caso han sido glosados hacen parte de la Ley 1448 de 2011, usualmente denominada y conocida como la *Ley de Víctimas*. Se trata de un trascendental estatuto a través del cual se procura integrar un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las antes contenidas en los principales códigos<sup>17</sup> y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de unos determinados hechos punibles y a otras situaciones consecuenciales, reglas que en razón a ese carácter especial se superponen y se aplicarán en adición al contenido de tales normas ordinarias durante su vigencia, que de manera expresa se previó temporal<sup>18</sup>, por el término de diez (años) hasta junio de 2021. Según lo plantea su artículo 1º, el principal propósito de esta ley es asegurar a las personas afectadas la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y la garantía de no repetición de los hechos victimizantes, beneficios que la misma ley entiende como manifestación y reconocimiento de la dignidad humana que es inherente a aquellas.

La Corte ha resaltado que la expedición de una norma con estos objetivos y contenidos sería además expresión del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato general contenido en varios importantes tratados internacionales que imponen a los países suscriptores la obligación de adoptar las medidas de carácter legislativo o de otro tipo que resulten necesarias para garantizar a sus ciudadanos el pleno goce y protección de los derechos reconocidos por esos mismos instrumentos<sup>19</sup>. Ello por cuanto, sin duda, la crítica situación que hace décadas viven las llamadas víctimas del conflicto armado configura un escenario de masiva violación de tales derechos a grandes sectores de la población, muy distante de su pleno cumplimiento, que por lo tanto amerita y reclama intervención de parte del Estado. Sin embargo, también ha reconocido que el contenido específico de las normas con las que el legislador pretenda afrontar este problema y garantizar los referidos derechos puede en principio ser decidido autónomamente por éste, salvo en caso de existir razones o parámetros específicos de carácter constitucional.

Ahora bien, conforme a expresa previsión legislativa, una de esas facetas de especialidad que caracteriza las disposiciones de esta ley es el hecho de ser concebida como un instrumento de justicia transicional<sup>20</sup>, concepto que este tribunal ha entendido como una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en

---

<sup>17</sup> Entre ellos el Civil, el Penal, los respectivos estatutos procesales y el Contencioso Administrativo.

<sup>18</sup> Cfr. artículo 208.

<sup>19</sup> Principalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2, numeral 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o *Pacto de San José* (artículo 2º), como también en lo pertinente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2º) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o *Protocolo de San Salvador* (artículo 2º), entre otros.

<sup>20</sup> Ver particularmente los artículos 1º, 8º y 9º de la Ley 1448 de 2011, el último de los cuales es el que ha sido parcialmente demandado en esta oportunidad.

materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes<sup>21</sup>. Según lo ha reconocido la jurisprudencia, la presencia de este elemento implica una consideración adicional que se ve reflejada en el contenido concreto de las instituciones diseñadas para resguardar y proteger en forma adecuada los derechos de las víctimas previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre la materia que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

A partir de lo anterior, tal como lo señalaron los demandantes, el parámetro de constitucionalidad de la presente decisión está conformado, además del texto superior, por los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre derechos sociales, económicos y culturales, definidos por esta Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad, cuyo contenido se busca contribuir a cumplir mediante la expedición de esta ley. Entre ellos cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como *Pacto de San José*, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales PIDESC, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales – *Protocolo de San Salvador*, todos ellos ratificados y vinculantes para Colombia.

Con base en estos criterios generales, además de los específicos que en cada caso se requieran, la Corte aborda a continuación el análisis y resolución de las glosas formuladas contra los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la ley en cuestión.

#### **4. Sobre el contenido específico de las disposiciones demandadas**

En razón a las controversias existentes en relación con el contenido dispositivo de los incisos acusados, lo que a su turno influye sobre el sentido y la eventual prosperidad de los cargos de la demanda, se hace necesario que la Corte comience por precisar cuál es el real alcance de esos preceptos.

Los cargos recaen sobre la totalidad de los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la *Ley de Víctimas*, a partir de lo cual los contenidos normativos acusados pueden ser mejor entendidos, en lo que su texto resultare oscuro, a partir de la lectura de los restantes incisos del mismo artículo 9°, con los cuales mantienen una necesaria relación de mutua conexidad.

Más allá de este primer criterio, también resultan útiles para la recta comprensión de los textos acusados las demás disposiciones que integran esa ley, respecto de

---

<sup>21</sup> La Corte ha analizado ampliamente los alcances de este concepto, por primera vez en la sentencia C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández), y en años más recientes en los fallos C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-771 de 2011 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla). De igual manera ha discurrecido sobre el tema en las distintas decisiones proferidas respecto a otras normas de la Ley 1448 de 2011 que ahora se analiza, entre ellas las sentencias C-052 de 2012 y C-280 de 2013 (en ambas M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-250 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-253A de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-099 de 2013 (M. P. María Victoria Calle Correa).

las cuales debe existir lógica complementariedad. De igual manera, es pertinente recordar que el artículo 9° hace parte del Capítulo II del Título I, sobre *Principios Generales*, razón por la cual las pautas en él contenidas, tanto como en las demás disposiciones que integran esa normatividad introductoria, están llamadas a proyectar sus efectos sobre todas las demás disposiciones de esta ley.

En esta línea, el artículo 9° parcialmente acusado, precedido del epígrafe “*Carácter Transicional de las Medidas*”, plantea varias reglas de carácter general que serían consecuencia de ese carácter transicional que es común a todas las normas que integran esta ley, para lo cual el artículo inmediatamente anterior define el concepto de justicia transicional. Del análisis de esa norma, encuentra esta Corte que cada una de tales reglas tendría un sentido autónomo. En esta perspectiva, los incisos 5° y 6° establecen varios importantes deberes en relación con la atención a las víctimas, que se atribuyen a distintas autoridades.

El primero de ellos (inciso 5°) se dirige en general a las autoridades judiciales y administrativas, a quienes se pide *ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable*. De manera complementaria, agrega que para esos efectos se deberán tener en cuenta varios elementos como son la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones que se busca reparar y la naturaleza de las mismas. Es pertinente resaltar que el texto de este inciso hizo parte del proyecto de ley antecedente desde su primera versión<sup>22</sup>, en la que aparece como último inciso del artículo 5°.

La segunda de estas normas (inciso 6°) contiene un mandato específicamente dirigido a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa que fallen acciones de reparación directa promovidas por las víctimas<sup>23</sup>, para que al momento de tasar el monto de la reparación, valoren y tengan en cuenta “*el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado*”, deber que según la misma norma lo aclara, busca destacar el carácter transicional de las medidas que se ejecutarán en desarrollo de esta ley.

Según lo planteado, el inciso 5° desde su perspectiva de principio aplicable a todas las disposiciones de esta ley, tendría un hondo impacto en ellas, en cuanto ordena a todas las autoridades, tanto judiciales como administrativas, actuar de tal manera que se persiga el objetivo de lograr la reconciliación y la paz duradera y estable, finalidad que pese a su carácter amplio y parcialmente indeterminado, constituye una clara línea de acción a tener en cuenta por las autoridades. Así, se trata de un mandato que puede tener muchas y significativas repercusiones en la aplicación de las distintas normas que componen este estatuto.

Por su parte, el inciso 6° tendría un alcance más delimitado, aunque en todo caso amplio, en cuanto traza un importante criterio a tener en cuenta en la fijación de las indemnizaciones que se reconocerán a las víctimas como resultado de la acción de reparación directa, mecanismo que si bien no es exclusivo de la *Ley de Víctimas* ni tampoco fue creado por ésta, es una de las principales herramientas

---

<sup>22</sup> Ver Gaceta 692 de septiembre 27 de 2010.

<sup>23</sup> Entendiendo por tales las personas a quienes se refiere el artículo 3° de esta ley.

con que cuentan las víctimas para perseguir el pleno y real cumplimiento de su derecho a la reparación integral. En esa perspectiva, esta regla tendría también trascendente impacto en la efectiva satisfacción de los derechos de las víctimas.

Con todo, debe resaltarse que estas normas, en particular el inciso 6° en comento, no contienen instrucciones ni restricciones específicas dirigidas a los jueces que decidirán las acciones de reparación directa interpuestas por las víctimas, pues como se explicó, les insta a *valorar y tener en cuenta* algunos importantes criterios, entre ellos la consecución de la reconciliación y la paz, la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las vulneraciones que se pretende reparar, así como lo que se denomina “*el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado*”. De otra parte, según se advirtió, los jueces a quienes tales pautas se refieren, deberán también aplicar mandatos más precisos contenidos en otras disposiciones de esta ley, como pueden ser principalmente los de los artículos 20, 132 y 133, a los que aludieron algunos intervinientes.

Por lo anterior, si bien esta última expresión podría incluso juzgarse como equívoca, para la Sala es claro que de ninguna manera ella tendría un preciso efecto limitativo, principalmente en razón al alcance de los verbos que la preceden, *valorar y tener en cuenta*, que por sí solos dejan a salvo la posibilidad de ejercitar acciones y decisiones propias, lo que perfectamente puede armonizarse con el deber de tomar en consideración los indicados criterios.

Establecido así de manera general el alcance de las expresiones acusadas, pasa la Sala a analizar los cargos planteados por los actores.

## **5. Análisis de los cargos de la demanda**

Como se explicó, los demandantes formularon en su libelo tres distintos cargos de inconstitucionalidad contra los incisos acusados. El primero de ellos engloba un amplio conjunto de temas constitucionales, no necesariamente ligados entre sí, como son el principio de reparación integral, la cláusula general de responsabilidad del Estado, el principio de igualdad y el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, mientras que el segundo y tercero se refieren a aspectos mucho más puntuales, como son los principios de separación de poderes y de unidad de materia en el trámite legislativo.

Además de ello, plantearon algunas importantes reflexiones previas y generales, que en tal medida atañerían a todos esos cuestionamientos, así como otras consideraciones posteriores, que la Corte entiende principalmente dirigidas a sustentar la supuesta violación del derecho a la igualdad, que hace parte del primer cargo.

A partir de ello, los aspectos con base en los cuales debe la Sala decidir sobre la exequibilidad de los apartes acusados pueden delimitarse de la siguiente forma:

¿Es contraria a la Constitución la sujeción que los incisos demandados imponen a las autoridades públicas para que en sus actuaciones con respecto a las víctimas den aplicación a los criterios sobre justicia transicional y sostenibilidad fiscal?

Aún si la respuesta a este primer interrogante fuese negativa, ¿resulta posible considerar que la sujeción a tales criterios afecta el derecho de las víctimas a la reparación integral y la cláusula general de responsabilidad del Estado?

En esa misma perspectiva, ¿resulta factible concluir que esas reglas crean una situación contraria al principio y derecho a la igualdad?

¿Puede considerarse que el señalamiento de estos criterios por parte del legislador en cuanto incide en las actuaciones y decisiones de los jueces infringe los principios de separación de poderes y de autonomía judicial?

Por último, ¿resulta válido afirmar que la inclusión de estos contenidos dentro del articulado de la Ley de Víctimas es contraria al principio de unidad de materia que debe regir la actividad del órgano legislativo?

**5.1. Primera consideración:** Como se anotó, el principal efecto de los dos incisos acusados es el de sujetar la actuación de las autoridades en relación con las víctimas al logro de un objetivo central, la reconciliación y la paz duradera y estable, para lo cual se les ordena observar como criterios orientadores la justicia transicional y la sostenibilidad fiscal. Como pasa a explicarse, la Corte considera que la invocación de estos dos referentes y el deber de aplicarlos en todas las actuaciones derivadas de esta ley de ninguna manera contraría la norma superior, pues por el contrario, ésta acoge plenamente ambas reglas.

En lo atinente al concepto de justicia transicional, este tribunal lo ha analizado en forma exhaustiva en varias ocasiones, con mayor frecuencia durante los años recientes<sup>24</sup>, pues las Leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011 (la misma que ahora se analiza) se han referido a él de manera precisa, al autodefinirse como instrumentos de justicia transicional. En todos esos casos, la Corte ha reconocido que tales mecanismos pueden ser conformes con la Constitución siempre que de manera evidente y decidida se encaminen al logro del valor supremo de la paz, reconocido como tal por el artículo 22 superior, y en cuanto concurren unas determinadas y especiales circunstancias históricas, políticas y sociales, como puede ser la decisión colectiva de superar un grave y reciente conflicto armado o el regreso a la democracia plena después de una dictadura.

Particularmente, la Corte ha reconocido como acorde a la Constitución el hecho de que la *Ley de Víctimas* se hubiere enmarcado expresamente dentro de este concepto, al considerar que para el momento de su expedición y aún actualmente

---

<sup>24</sup> Cfr. particularmente las ya citadas sentencias C-771 de 2011 y C-052 de 2012 (en ambas M. P. Nilson Pinilla Pinilla). Ver también las sentencias C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández), C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-250 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-820 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo), C-781 de 2012 y C-099 de 2013 (en ambas M. P. María Victoria Calle Correa), las cinco últimas también respecto de la Ley 1448 de 2011.

existen circunstancias como las antes anotadas, y que por sus características, los instrumentos en ella contenidos pueden efectivamente contribuir al logro de los objetivos pretendidos, naturalmente sin perjuicio del análisis puntual que en cada caso debe hacerse sobre la exequibilidad material de tales instrumentos a partir de su específica configuración normativa.

Así las cosas, considera la Sala que las solas referencias que los incisos acusados hacen del concepto de justicia transicional, así como de la necesidad de tenerlo en cuenta como principio inspirador y común denominador de las disposiciones de esta Ley, no implican una infracción constitucional.

En lo relativo al criterio de la sostenibilidad fiscal, expresamente mencionado por el inciso 5° aquí demandado, la Corte recuerda que aquél fue incorporado al texto constitucional<sup>25</sup> por el Acto Legislativo 3 de 2011, en fecha muy cercana a la de la aprobación de la *Ley de Víctimas*, circunstancia que contribuiría a explicar las varias referencias que el texto de ésta incluyó sobre el particular<sup>26</sup>.

Resulta importante destacar que este nuevo parámetro superior fue prontamente cuestionado por supuestamente implicar una sustitución del texto constitucional, particularmente por el impacto negativo que él podría causar en cuanto al goce efectivo de los derechos fundamentales, que como es sabido es un elemento esencial y distintivo de la Constitución de 1991. Sin embargo, mediante el fallo C-288 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), esta corporación desechó de manera categórica esa posibilidad y declaró exequible este Acto Legislativo<sup>27</sup>, al considerar que en los términos en que quedó configurada, la referida regla no tiene la capacidad de generar ese efecto, razón por la cual el Congreso de la República era competente para tramitar y aprobar esa reforma constitucional.

En esa decisión la Sala realizó importantes precisiones sobre el real contenido de esta regla, destacando cómo su plena armonización con los principios básicos de la Constitución de 1991 (que permite descartar la denunciada sustitución de ésta) se hizo más clara y evidente al avanzar el trámite surtido en el Congreso a lo largo de dos períodos legislativos sucesivos. Con base en el detallado análisis de tales incidencias, la Corte concluyó incluso que pese a la denominación utilizada en el epígrafe de este Acto Legislativo y según se desprende de su contenido, la sostenibilidad fiscal no es en realidad un principio, sino apenas una herramienta o criterio orientador para la consecución de los fines del Estado social de derecho, siempre de manera progresiva<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> En sus artículos 334, 339 y 346.

<sup>26</sup> El Acto Legislativo 3 de 2011 sobre sostenibilidad fiscal se tramitó paralelamente a la Ley de Víctimas, pues fue propuesto al Congreso por el entonces Gobierno Nacional al iniciarse la primera legislatura del actual Congreso el 20 de julio de 2010, dos meses antes de iniciarse el trámite de aquel proyecto de ley. Luego, el Acto Legislativo aprobado es publicado en el Diario Oficial el 1° de julio de 2011, tres semanas después de la sanción de la Ley 1448 de 2011.

<sup>27</sup> Si bien la sentencia C-288 de 2012 fue objeto de un salvamento de voto (del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto) y dos aclaraciones de voto (de los Magistrados Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla), debe precisarse que tales discrepancias se refirieron exclusivamente a la doctrina sobre vicios de competencia en la expedición de las reformas constitucionales por sustitución a la Constitución, y no a diferencias en torno al impacto que este nuevo elemento tendría sobre la arquitectura constitucional.

<sup>28</sup> El proyecto original tenía como objeto (y así lo señalaba su título) el **derecho a la sostenibilidad fiscal**, denominación que fue cambiada a lo largo del trámite, para resaltar el carácter instrumental de tal regla.

Estas consideraciones, unidas a las previsiones finalmente incluidas en el párrafo del artículo 334, en el sentido de que bajo ninguna circunstancia las autoridades podrán invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva, fueron determinantes para que esta Corte concluyera que la introducción de este elemento no implicó sustitución de la Constitución, y que por ende, el referido Acto Legislativo debía ser declarado exequible.

Ahora bien, teniendo en cuenta este antecedente, es claro que la sostenibilidad fiscal, bajo el entendimiento que de tal regla expuso la Corte Constitucional en la providencia antes indicada, es un elemento que actualmente hace parte de la normatividad constitucional, y en tal medida es un parámetro relevante para el análisis de exequibilidad de las disposiciones legales. Por esta razón, su sola mención como criterio orientador del desarrollo y aplicación de un estatuto como la *Ley de Víctimas*, no podría considerarse como contraria al texto superior.

De otra parte, de conformidad con el principio interpretativo sobre el efecto útil de las normas, es dable suponer que el hecho de que el inciso 5° del artículo 9° que en este caso se cuestiona hubiere establecido el deber de *tener en cuenta la sostenibilidad fiscal*, debe generar alguna diferencia frente a lo que ocurriría si este aspecto no hubiere sido mencionado, lo cual resulta más que razonable al recordar que ese mismo criterio forma actualmente parte del texto constitucional.

Sin embargo, para la Corte es claro que esta regla no tiene el alcance específico que los actores le atribuyen, en el sentido de imponer parámetros específicos o de otro modo restringir la autonomía y el poder de decisión de los jueces, al fijar el monto de las indemnizaciones que se reconozcan a las víctimas como resultado de las acciones de reparación directa que ellas interpongan. Así se deduce por cuanto la norma, en ninguno de los apartes que fueron demandados, contiene precisiones tales como las que los demandantes reprochan, razón por la cual no podría asumirse su presencia y obligatoriedad como en este caso se pretende.

A partir de estas reflexiones, concluye la Sala que la mención del criterio sobre sostenibilidad fiscal, más aún, el señalamiento del deber de tenerlo en cuenta en las actuaciones que las autoridades desarrollen y que tengan un efecto sobre las víctimas, no infringe los preceptos superiores y del bloque de constitucionalidad señalados en la demanda, razón por la cual los incisos acusados son exequibles frente a este cuestionamiento.

**5.2. Segunda consideración:** En este punto debe la Corte dilucidar si, aceptada la aplicabilidad de los dos criterios analizados en el acápite anterior, sería posible considerar que ello implica afectación del derecho de las víctimas a la reparación integral y la cláusula general de responsabilidad del Estado.

Como primera medida, cabe destacar que los dos elementos en cita guardan una relación de mutua complementariedad, pese a su distinto grado de especificidad. El más genérico se deriva de lo previsto en el artículo 2° superior, según el cual

las autoridades están instituidas para proteger a los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y del artículo 90 de la misma obra, que establece como regla general la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables a partir de la acción o la omisión de las autoridades públicas, lo que ocurre cuando, sin justificación suficiente, aquéllas faltan a alguno de los deberes consignados en la norma primeramente citada. El derecho de las personas a ser reparadas es entonces resultado de la aplicación conjunta de estos dos preceptos constitucionales.

Ahora bien, ese derecho adquiere adicionales connotaciones al considerar la situación de las víctimas de los hechos punibles, a la luz de las normas superiores relativas a la Fiscalía General de la Nación<sup>29</sup> y de diversos criterios derivados de los estándares internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En este contexto surge el derecho de las víctimas de los delitos a ser plenamente reparadas por los autores de éstos, y en la medida en que lo establezca la ley, subsidiariamente por el Estado, bajo la consideración de haber sido éste incapaz de brindar la protección necesaria para evitar la comisión de tales acciones.

A partir de la interpretación de tales normas, la jurisprudencia de los años recientes<sup>30</sup> de manera consistente ha precisado que en este ámbito el derecho de las víctimas abarca mucho más que reparaciones económicas, pues también incluye lo relativo a la posibilidad de conocer la verdad, a que se haga justicia a partir de la investigación de los hechos y del juzgamiento y sanción de los responsables, así como la garantía de no repetición de tales acciones. La *Ley de Víctimas*, de la cual forman parte los incisos demandados, tiene como propósito general la satisfacción de estos derechos, en caso necesario a partir de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

Se afirma entonces que los criterios que las normas atacadas señalan a las autoridades judiciales y administrativas, entre ellos los que habrán de tomarse en cuenta al fijar el monto de las indemnizaciones en el marco de las acciones de reparación directa, afectan el aludido derecho a la reparación integral y crean excepciones al deber que el Estado tiene en tal sentido. Sin embargo, analizado el alcance de los indicados criterios, y el impacto que ellos pueden generar en los derechos de las víctimas, la Corte no considera que así ocurra.

Previamente, la Corte comienza por reconocer que, tal como lo señalaron los actores, la invocación y aplicación de los criterios de justicia transicional y sostenibilidad fiscal no serían razones suficientes ni admisibles para que se limite el derecho a la reparación integral. En relación con el primero debe recordarse que lo que caracteriza esos sistemas suele ser la aceptación de un menor contenido de justicia, particularmente en lo que se refiere al castigo de los responsables, precisamente a cambio de una garantía reforzada de que sí se harán

---

<sup>29</sup> Ver principalmente el artículo 250 en sus numerales 1°, 6° y 7°, con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 03 de 2002.

<sup>30</sup> Cfr. entre otros importantes desarrollos los contenidos en las sentencias C-228 de 2002 (Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett), la ya citada C-370 de 2006, C-454 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-575 y C-1033 de 2006 (en ambas M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-771 de 2011 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

efectivos los derechos a la verdad y la reparación. Respecto de lo segundo, ello tampoco resulta aceptable, ya que como anteriormente se indicó, fue a partir de la certeza de que ese criterio no puede afectar la vigencia de los derechos fundamentales, que esta Sala aceptó la introducción de este criterio como conforme al orden constitucional.

Sin embargo, la certeza de que los incisos acusados no afectan el derecho a la reparación integral proviene de su propio contenido, que contrario a lo apreciado por los demandantes, no incluye ningún mandato que pueda tener ese efecto.

Como primera medida, y según ya se indicó, es cierto que puede resultar equívoco el concepto del “*monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado*”, que el inciso 6° ordena a los jueces administrativos tener en cuenta el momento de tasar el monto de la reparación. Empero, es claro para la Corte que éste en ningún caso sería el que asumen los actores, la obligación de aplicar tablas elaboradas para el reconocimiento de las indemnizaciones por vía administrativa. De otra parte, menos aún puede pretenderse, como ellos lo han planteado, que el auténtico sentido de un texto legal pudiere ser establecido a través de un documento instructivo expedido por una autoridad ejecutiva<sup>31</sup>. Claramente, si esa fuere la intención de un documento de este tipo, aquél estaría excediendo gravemente su finalidad, pero ni aún en esa hipótesis esos textos podrían ser usados con el propósito de clarificar el contenido de las leyes, ni de solicitar que ellas sean declaradas inexecutable.

En aras de encontrar el alcance específico de esta equívoca expresión se debe acudir más bien, como lo propusieron varios de los intervinientes, a las pautas que pudieren resultar del texto de otras disposiciones de la misma *Ley de Víctimas*, entre ellas los artículos 20, 25, 132 y 133. Es allí donde surge la hipótesis, avalada por varios de ellos, en el sentido de que lo que se busca es que el juez de la reparación directa tenga en cuenta, y en tal sentido descuento, los montos que eventualmente hubieren sido reconocidos a las mismas víctimas en el escenario de la indemnización administrativa, entendimiento que esta Sala encuentra plausible.

Los artículos 20 y 25 de la Ley 1448 de 2011 hacen parte también del capítulo sobre *Principios Generales* igual que el 9° aquí parcialmente glosado. El primero de ellos prohíbe de manera expresa el pago de doble reparación o compensación, mientras que el segundo reitera el derecho de las víctimas a la reparación integral y desarrolla los elementos que componen este concepto. Por su parte, los artículos 132 y 133 regulan al tema de la indemnización por vía administrativa y su relación con la judicial. Específicamente, esta última norma es la que establece que en los casos de condena al Estado por su responsabilidad frente a las víctimas se deberá descontar lo que éstas hubieren previamente recibido como indemnización administrativa y que no tuviere el carácter de transacción, que es una de las reglas a las que el segmento acusado podría estar aludiendo a

---

<sup>31</sup> La Corte alude al documento del Ministerio de Justicia repetidamente invocado por los actores en su demanda, al que se hizo referencia en las notas 2, 5, 6 y 9 anteriores.

partir de la frase “*el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado*”.

Por otra parte, los mandatos del artículo 25, que en este caso no ha sido acusado, en cuanto se observen simultáneamente con los incisos cuestionados del artículo 9° permiten tener certeza sobre el carácter integral de la reparación, la que según se advierte, deberá incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Todo lo anterior permite reafirmar que los textos acusados del artículo 9° no pueden ser entendidos en el sentido asumido por los demandantes, y a partir de ello, descartar su posible inexecutable por la supuesta vulneración de los principios de reparación integral y responsabilidad del Estado frente a las víctimas.

**5.3. Tercera consideración:** Según se planteó en páginas precedentes, debe la Corte determinar si las reglas que se vienen analizando crean una situación contraria al principio y derecho a la igualdad, especialmente frente a los dos distintos e hipotéticos escenarios planteados por los actores. A este respecto considera la Sala que las reflexiones vertidas en los puntos anteriores son suficientes para descartar esta posibilidad en ambos casos.

Los actores denuncian que los incisos acusados plantean un evento de trato desigual frente a personas que se encuentran en una misma situación fáctica, siendo el elemento en común el hecho de haberse visto afectados por daños antijurídicos causados por el Estado, estando algunas de ellas cobijadas por la normatividad de la Ley 1448 de 2011 y otras no. Sin embargo, habiéndose demostrado que la sujeción a esta preceptiva, por cierto especialmente protectora de los derechos de las víctimas, no implica para aquéllas ninguna desmejora ni desventaja en el reconocimiento de sus derechos a la reparación, desaparece por sustracción de materia el indicado cuestionamiento, pues en realidad no existe el alegado trato desigual.

Bajo la misma premisa, es igualmente infundada la otra glosa, según la cual se otorga un trato semejante a personas que por asumir distintos esfuerzos se encuentran en situaciones fácticas así mismo diversas, que según el relato de los actores serían las víctimas en los términos del artículo 3° de esta ley, algunas de las cuales optan por la vía expedita de la reparación administrativa, mientras que otras recorren el exigente camino de la vía judicial, asumiendo la considerable dificultad probatoria que la caracteriza. No existe un indebido trato igualitario a quienes no lo merecen, pues tal como se aclaró, no es cierto que los jueces de la reparación directa apliquen las tablas propias de la indemnización administrativa.

Los anteriores razonamientos bastan entonces para descartar la supuesta infracción del derecho a la igualdad, por la evidente ausencia de los supuestos necesarios para ello, sin que resulte necesario adelantar el análisis inherente a los restantes pasos propios del test de igualdad, como lo solicitaron los actores.

**5.4. Cuarta consideración:** En este punto se ocupa la Corte de dilucidar si, como lo afirman los actores en el cargo segundo de la demanda, se genera infracción a los principios de separación de poderes y autonomía judicial, por el hecho de que los incisos acusados planteen unos lineamientos a tener en cuenta por las autoridades judiciales y administrativas en el ejercicio de sus funciones en relación con las víctimas.

También en este caso la Corte rechaza enfáticamente esa posibilidad, en sustento de lo cual basta considerar, de una parte, que según resulta de lo previsto en el artículo 113 superior, no solo existe separación entre las ramas y órganos del poder público, sino también mutua colaboración armónica. Y de otra que, como en todo momento y de manera consistente lo han reconocido tanto el derecho constitucional como la jurisprudencia de esta corporación, es totalmente válido que el legislador en ejercicio de su amplio poder de configuración normativa trace reglas que han de ser cumplidas y aplicadas por los titulares de los demás poderes públicos, sin que esa sola circunstancia pueda ser tildada de atentatoria contra la separación de poderes o de limitativa de la autonomía propia de cada uno de aquéllos.

En lo atinente a las directrices o instrucciones dirigidas a los jueces, principal punto que en este caso es objeto de crítica, debe recordarse que en realidad todo el trabajo y las funciones de éstos, se encuentran sujetas a lo que la ley hubiere determinado. En efecto, incluso los más gruesos elementos determinantes de esas tareas, como serían las acciones de las que disponen los ciudadanos para reclamar sus derechos ante los jueces, así como los poderes de éstos para decidir sobre ellas son siempre determinadas por las leyes, usualmente los respectivos códigos de procedimiento, precisamente como resultado de la separación funcional consagrada en nuestro caso en el artículo 113, al paso que lo contrario, esto es la libre determinación de estos aspectos por parte de los propios jueces, configuraría un escenario inaceptable, contrario a ese basilar principio<sup>32</sup>.

De igual manera, y a partir del principio según el cual el poder público se fracciona de tal modo que unos hagan las leyes, otros las apliquen y otros castiguen su eventual infracción, es evidente que la normatividad aprobada por el Congreso es la que determina las funciones de los demás poderes públicos, lo que incluye no solo a los jueces y a quienes conforman la Rama Ejecutiva, sino también a los otros órganos, autónomos e independientes.

Así por ejemplo, la totalidad de la función administrativa se ejecuta dentro del marco trazado por las normas aprobadas por el legislativo, lo mismo que las tareas de control fiscal<sup>33</sup>, control disciplinario<sup>34</sup>, organización logística de la administración de justicia<sup>35</sup>, y ejercicio de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia<sup>36</sup>, sin que en ninguno de estos casos pueda especularse sobre una

<sup>32</sup> Cfr. en este sentido, entre muchísimos otros, los fallos C-742 de 1999, C-111, C-384 y C-1270 de 2000, C-1104 de 2001, C-131 de 2002, C-204 y C-798 de 2003, C-662 de 2004, C-520 y C-807 de 2009 y C-470 de 2011.

<sup>33</sup> Sobre este tema ver, entre otras, las Leyes 42 y 106 de 1993 y 610 de 2000.

<sup>34</sup> Sobre este tema ver, entre otras normas, el Código Disciplinario Único contenido en la Ley 734 de 2002.

<sup>35</sup> Cfr. sobre estos temas las Leyes Estatutarias 270 de 1996 y 1285 de 2009.

<sup>36</sup> Sobre este tema ver principalmente la Ley 31 de 1992.

supuesta infracción al principio de separación de poderes, ni una invasión a la autonomía de tales autoridades.

Ahora bien, lo anterior no impide considerar como factible la posibilidad de que, so pretexto de ejercer su autonomía normativa, el legislador en realidad invada la órbita de acción de otro de los poderes públicos. En efecto ello puede suceder, y sin duda tales actuaciones serían contrarias a los preceptos constitucionales que en este caso se han invocado. Sin embargo, es claro que ello no ocurre en el presente caso, nuevamente en razón al tipo de acción que implican los verbos *valorar* y *tener en cuenta* que estos incisos emplean, pero también por lo anotado en las consideraciones primera y segunda de este acápite, a partir de las cuales ha quedado claro que estas normas no afectan el campo de acción de los jueces administrativos, quienes por el contrario, conservan intactos las facultades y poderes que les son propios, lo que les permite adoptar la totalidad de las decisiones que en su criterio fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral garantizada por la Constitución.

A partir de las anteriores reflexiones tampoco se abre paso el segundo cargo de la demanda, relativo a la supuesta infracción del principio constitucional de separación de poderes.

**5.5. Quinta consideración:** En este último punto la Corte analizará si por su contenido resulta factible considerar que los incisos 5° y 6° del artículo 9° habrían sido expedidos contrariando el principio de unidad de materia por el que debe regirse la actividad legislativa, según lo plantea el cargo 3° de la demanda.

Como es sabido, el principio de unidad de materia, de que trata el artículo 158 de la Constitución Política pretende asegurar que las leyes tengan un contenido coherente, sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios asuntos relacionados entre sí.

Según lo ha explicado este tribunal, la importancia de este principio radica en que a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, se vean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas. De igual manera, su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere.

La Corte Constitucional ha analizado este tema en gran cantidad de ocasiones, resaltando en todo caso que este principio debe interpretarse y aplicarse en forma

flexible, pues de lo contrario podría invadirse la órbita de competencia del poder legislativo y ponerse en riesgo el principio democrático<sup>37</sup>.

Esta breve reflexión sobre el sentido y alcance de este principio, junto con las contenidas en los puntos 4 y 5.2 de las presentes consideraciones en torno a las relaciones existentes entre el contenido del artículo 9° y los restantes preceptos de la *Ley de Víctimas* son más que suficientes para concluir que en este caso no fue desconocido el referido principio, pues es evidente que los incisos acusados tratan sobre el mismo tema que todas las demás normas de esta ley, razón por la cual este cuestionamiento resulta notoriamente infundado. Menos aún podría considerarse un eventual incumplimiento de esta regla bajo el discutible supuesto defendido por los actores, según el cual en lugar de proteger el interés de las víctimas, como lo hacen las demás disposiciones de que trata esta ley, estos incisos lo limitan y lesionan.

Como resultado de estas breves consideraciones queda claro que tampoco prospera el último cargo de la demanda sobre el supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia en el trámite legislativo.

## **6. Conclusión**

Agotado el análisis de los asuntos de constitucionalidad suscitados por la presente demanda, la Corte ha determinado que los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley de Víctimas no son contrarios a las normas superiores y del bloque de constitucionalidad invocadas por los actores.

Como principal sustento de esta conclusión, la Corte encontró que los incisos acusados no implican una indebida limitación a los poderes y el campo de acción de los jueces administrativos ni de ninguna otra autoridad, quienes pese a los mandatos indicativos contenidos en estas normas, conservan la plenitud de sus facultades y la posibilidad de adoptar las decisiones que consideren pertinentes y necesarias para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral.

Bajo la anterior consideración, no resulta contrario a la Constitución el deber que se asigna a las autoridades para que al dar aplicación a esta ley observen los criterios de justicia transicional y sostenibilidad fiscal. Según se observó, ello no lesiona el derecho de las víctimas definidas por esta ley a la reparación integral, el principio de responsabilidad del Estado ni el de separación de poderes. Finalmente, tampoco se acreditó la alegada infracción al principio de unidad de materia, por el que debe regirse el trámite legislativo.

En consecuencia, al haberse descartado la prosperidad de cada uno de los cargos propuestos en la demanda, se declarará la exequibilidad de los incisos demandados frente a tales cuestionamientos.

---

<sup>37</sup> Sobre este tema ver entre muchas otras las sentencias C-025 de 1993, C-352 de 1998, C-501 y C-1025 de 2001, C-887 de 2002, C-245 y C-460 de 2004, C-138 y C-211 de 2007, C-230 y C-714 de 2008 y C-333 de 2010.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley 1448 de 2011

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

*Con aclaración de voto*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

*Con salvamento de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

*Con aclaración de voto*

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

*Con aclaración de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS  
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA C-581/13**

**ACTUACIONES DE AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS**-Inhibición para decidir de fondo respecto de incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley 1448 de 2011 por incumplir requisito de certeza (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9484

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9° (parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente:  
Nilson Pinilla Pinilla

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, en esta ocasión nos apartamos del criterio de la mayoría, respecto de la declaratoria de exequibilidad de los incisos 5° y 6° del artículo 9° de la Ley 1448 de 2011, por considerar que los cargos formulados en la demanda no reunían los requisitos mínimos para emitir un pronunciamiento de fondo.

Los demandantes parten de una interpretación de estas disposiciones según la cual a través de ellas el legislador establece que los jueces administrativos que decidan las acciones de reparación directa interpuestas por las víctimas de la Ley 1448 de 2011 no podrán decretar a su favor indemnizaciones judiciales que superen el monto de las indemnizaciones administrativas. Sin embargo, esta lectura no se sigue de los apartes normativos demandados, pues en ellos en modo alguno se establecen órdenes específicas dirigidas a los jueces en el sentido de limitar el monto de las indemnizaciones que decreten a favor de las víctimas atendiendo a criterios de sostenibilidad fiscal, justicia transicional o a los límites fijados para las indemnizaciones administrativas. Lo que se pretende con esta norma es reiterar la prohibición de doble reparación o compensación, más no eludir el derecho a la reparación integral de las

víctimas. En consecuencia, los cargos formulados por el demandante no cumplían con el requisito de certeza, por cuanto no se dirigían en contra de una proposición jurídica que realmente pudiera atribuirse a los apartes normativos demandados, sino que surgían de una interpretación deducida por el actor, que no corresponde a un entendimiento admisible de las disposiciones acusadas.

Los Magistrados Calle Correa y Vargas Silva consideraron que la decisión de exequibilidad de los apartes normativos acusados se basa en una problemática extensión de los supuestos de control automático de constitucionalidad. Esto debido a que los cargos objeto de análisis no se derivan de la demanda, en razón de sus profundos vacíos argumentativos, sino de la hermenéutica fijada por la misma Corte. Para los Magistrados que suscriben este salvamento de voto, dicha modalidad de decisión contradice el balance que debe imperar en el control de constitucionalidad, fundado en la garantía de la supremacía constitucional pero, a su vez, reconoce la autorrestricción judicial como instrumento necesario para el mantenimiento de las estrictas competencias adscritas a la Corte.

Por otra parte, y al margen de la ineptitud sustantiva de la demanda, los Magistrados Calle Correa y Vargas Silva consideraron que, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, ante la decisión adoptada por la mayoría de emitir un pronunciamiento de fondo, este debió consistir en declarar la exequibilidad condicionada de los incisos demandados, en el sentido de entender que los criterios de justicia transicional, sostenibilidad fiscal, el monto de las reparaciones adoptadas por el Estado a favor de las víctimas, y demás elementos allí contemplados, no pueden ser interpretados como razones para negar el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral. Lo anterior en consonancia con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, según los cuales la sostenibilidad fiscal constituye una herramienta orientada a garantizar el logro de los fines del Estado Social de Derecho, más no un principio que pueda llegar a justificar el menoscabo o restricción de derechos fundamentales.

En relación con el inciso 6° demandado, ante la decisión de emitir un pronunciamiento de fondo, la Corte debió optar por declarar su exequibilidad condicionada, en el sentido de excluir que pueda ser interpretado como un mandato de limitar el monto de la reparación judicial a las víctimas, ordenada por la jurisdicción administrativa, al monto de reparación administrativa adoptado por el Estado.

*Fecha ut supra,*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-581/13**

**DERECHOS DE LAS VICTIMAS**-No pueden supeditarse ni administrativa ni judicialmente a criterios de sostenibilidad, sino que la reparación debe ser proporcional al daño sufrido y probado en el proceso (Aclaración de voto)

**REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**-Vía judicial y vía administrativa para hacer efectiva dicha reparación (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9484

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9° (parcial) de la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Actor: Guillermo Ricard Perea y otros

Magistrado ponente:  
NILSON PINILLA PINILLA

A continuación, y de manera respetuosa, dejo consignadas las razones por las cuales considero que la parte resolutive de la sentencia C-581 de 2013, debió condicionar la exequibilidad de los textos legales revisados por la Sala.

La mayoría de los miembros de la Corporación asumió que las normas examinadas no significaban una indebida limitación a los poderes y al campo de acción de los jueces administrativos, quienes con la determinación adoptada mantienen la plenitud de sus facultades y la posibilidad de acoger las decisiones que consideren pertinentes para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la reparación integral.

Si bien es cierto la Sala concluyó que los apartes analizados no lesionan el derecho de las víctimas a la reparación integral ni el principio de responsabilidad del Estado, también lo es que el deber de protección a las personas afectadas por la violencia, dada su condición de especial vulnerabilidad, debió servir de parámetro para que la Corte precisará que las expresiones revisadas son exequibles bajo el entendido que los derechos de las víctimas no pueden supeditarse ni administrativa ni judicialmente a criterios

de sostenibilidad fiscal, sino que la reparación debe ser proporcional al daño sufrido y probado en el proceso.

Las víctimas del conflicto armado interno están permanentemente sometidas a agresiones físicas y morales en las cuales su dignidad como personas es menoscabada con graves consecuencias para su vida presente y futura; entre las formas más usuales de agredirlas se cuentan la violencia sexual, asesinatos selectivos, masacres, genocidios, tortura, desaparición y desplazamiento forzado, hechos que por su grado de ofensa social y por el monto de la transgresión al derecho internacional humanitario merecen un tratamiento especial en el campo del derecho interno.

El derecho internacional aplicable en materia de reparación integral a las víctimas precisa la existencia de dos ambientes jurídicos: el administrativo y el judicial. Sobre esta materia la Corte ha explicado:

*“El ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa - para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular. **La reparación en sede judicial** hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal adelantado contra el responsable del delito o ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de reparación directa. Entretanto, **la reparación en sede administrativa**, propia de contextos de justicia transicional, se adelanta a través de programas de carácter masivo, con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo a criterios de equidad. En este ámbito, si bien se pretende una reparación integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, no es probable lograr una reparación plena del daño para cada víctima, ya que, a diferencia de la vía judicial, es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. A cambio de esto, se ofrece una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.”<sup>38</sup>(Subrayas no originales).*

<sup>38</sup> Sentencia C-912 de 2013. M.P. María Victoria Calle.

Considerando los graves perjuicios sufridos por las víctimas del conflicto armado interno y teniendo en cuenta lo establecido por el derecho internacional humanitario para esta clase de hechos, encuentro que las actuaciones administrativas y judiciales destinadas a resarcir los daños que les son irrogados, no deben estar supeditadas a criterios de sostenibilidad fiscal y, en esta medida, la reparación debe ser proporcional al daño probado en el respectivo proceso.

*Fecha ut supra,*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado