



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

E.S.D.

1

Referencia: **Expediente número D-10943**. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículo 10, inciso segundo.

Actor: **LUIS FERNANDO TAMAYO NIÑO**

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991, artículo 7

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, y **CLAUDIA PATRICIA ORDUZ BARRETO**, actuando como ciudadana y profesora del Área de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto del 25 de septiembre de 2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P. y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991.

I. NORMA DEMANDADA

“LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

ARTÍCULO 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD. *Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.*

En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”¹.

¹ Artículo 132, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1377 de 2014. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como

II. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN

Frente a la demanda impetrada para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, no le asiste razón al demandante y por tanto anticipándonos a la solicitud final, solicitamos a la H. Corte Constitucional que declare la EXEQUIBLIDAD de la norma demandada, por las razones que enseguida exponemos.

1. El actor en su texto inicial de demanda y en la subsanación, hace una relación sucinta y con lenguaje confuso respecto a las posibles antinomias constitucionales entre el texto de la Ley 1448 de 2011 y las disposiciones constitucionales que considera vulneradas, permitiendo entrever falta de rigurosidad, pues se limita a la transcripción de artículos y análisis subjetivos, aspectos criticados por la Corte Constitucional, cuando advierte que *“...son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos”*² (Negrillas propias). Lo dicho se corrobora, por ejemplo, cuando el actor afirma que: *“lo sensato y prudente sería que las víctimas acudiéramos directamente a la UARIV para el pago de la Reparación Administrativa y que no participáramos en los procesos de Justicia y Paz”*³.

De manera insistente el libelista considera que el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, homologa o sustituye la reparación judicial, con la reparación administrativa, lo cual entiendo es violatorio de la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley. Parágrafo 1º. El presente artículo surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad. Parágrafo 2º. El Comité Ejecutivo de que trata los artículos 164 y 165 de la presente ley será el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa. Esta solicitud de revisión procederá por las causales y en el marco del procedimiento que determine el Gobierno Nacional. En este sentido, el Comité Ejecutivo cumplirá las funciones de una instancia de revisión de las indemnizaciones administrativas que se otorguen y establecerá criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de indemnización. La decisión que adopte el Comité Ejecutivo será definitiva y mientras ejerce la función de revisión no se suspenderá el acceso por parte de la víctima a las medidas de asistencia, atención y reparación de que trata la presente ley. Parágrafo 3º. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva. Parágrafo 4º. El monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, que hayan sido otorgados en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con motivo de hechos victimizantes que causan muerte o desaparición forzada, o el monto de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-336 de 2013.

³ Folio 4 numeral 3 de la demanda de Inconstitucionalidad de la referencia.

2. En relación con lo planteado por el demandante, es preciso destacar en primera medida, que tienen la calidad de víctimas *“todas las personas que hubieren sufrido un daño, como consecuencia de los hechos que el mismo precepto determina a continuación. Así, pese a que existen también otros criterios relevantes, el concepto de daño es el más significativo de todos, pues es de la acreditación de su ocurrencia que depende que las personas interesadas logren ser reconocidas como víctimas y accedan a los importantes beneficios establecidos en esta normativa. Ahora bien, es importante destacar que el concepto de daño es amplio y comprehensivo, pues abarca todos los distintos fenómenos usualmente aceptados como fuente generadora de responsabilidad, entre ellos el daño emergente, el lucro cesante, el daño moral en sus diversas formas, el daño en la vida de relación, el desamparo derivado de la dependencia económica que hubiere existido frente a la persona principalmente afectada, así como todas las demás modalidades de daño, reconocidas tanto por las leyes como por la jurisprudencia, ahora o en el futuro. Según encuentra la Corte, la noción de daño comprende entonces incluso eventos en los que un determinado sujeto resulta personalmente afectado como resultado de hechos u acciones que directamente hubieren recaído sobre otras personas, lo que claramente permite que a su abrigo se admita como víctimas a los familiares de los directamente lesionados, siempre que por causa de esa agresión hubieren sufrido una situación desfavorable, jurídicamente relevante”*⁴.

Ante el concepto de víctima como consecuencia de un daño efectivo, surge la reparación pertinente, la cual, según la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) se realiza por vía administrativa y/o judicial. La primera corresponde al actuar del Estado en procura de reparar *“económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció”*, dicho pago no implica reconocimiento de responsabilidad del Estado o de sus agentes y se limite al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la Ley 1448 de 2011, artículo 132, sin perjuicio de la obligación del victimario dentro del proceso judicial.

Luego, al analizar el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y en particular el inciso segundo objeto de demanda, se colige sin mayor dificultad que lo que se busca con la ley de víctimas, es la satisfacción de los derechos de aquellas, a través de una reparación integral bien sea de estirpe judicial o administrativa, sin que la norma busque excluir una u otra forma de reparación.

Por el contrario, ante el alto número de víctimas y la obligatoriedad del Estado, en cumplimiento de sus fines constitucionales esenciales, de garantizar de alguna forma una mínima reparación a favor de éstas, resulta viable la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada, pues la interpretación que se infiere, en todo caso, es la finalidad de amparo. Es pertinente señalar que en ningún caso el Estado se excluye de responsabilidad frente a la reparación.

Hay que tener en cuenta que la reparación a las víctimas sugiere más allá de la compensación económica, la garantía de no repetición, la rehabilitación física y mental y las medidas de satisfacción que propendan a la re-dignificación de los afectados, por lo que el Estado con los dineros que llegan a la Unidad de Reparación de Víctimas, más que repartirlos en las

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-052/12.

cuantiosas indemnizaciones que de manera judicial se pudieran imponer, debe garantizarles que, teniendo o no recursos su victimario, se procederá a indemnizarlas, por lo que debe ajustarse a los topes de indemnización.

Suponer o pretender, como lo hace el libelista, que se deban garantizar las dos indemnizaciones, tanto la judicial como la administrativa, sugiere grandes topes de desigualdad, puesto que el victimario que cuente con recursos económicos suficientes, permitiría a la víctima devengar la indemnización subsidiaria y la judicial, mientras que el victimario sin recursos adecuados solo permitiría recibir la condena subsidiaria por parte del Estado, quien suple al victimario que no puede cubrir los perjuicios que generó.

Está prohibida la doble reparación por un mismo hecho victimizante⁵. Si el procesado tiene recursos económicos con los cuales se puede indemnizar a la víctima esta no debe acudir a la condena subsidiaria. Bueno es recordar que, aun cuando en cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de los estándares internacionales, existe la obligación de reparar de manera integral a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, dicha obligación supone, para no generar desigualdades ni afectaciones al erario público, la garantía de no repetición, verdad, justicia y reparación, garantizando a todas las personas los mínimos de protección establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (PIDESC), atendiendo además a los principios de progresividad y no discriminación.

De otro lado, es preciso resaltar que no se puede confundir el derecho a la reparación con la indemnización o restitución meramente patrimonial o económica. La primera implica inclusión y con ello todos los esfuerzos del Estado para propender por que las víctimas puedan adquirir vivienda, capacitación e igualdad de oportunidades, mientras que la indemnización alude al pago de perjuicios. En tal sentido y en procura de que la reparación administrativa realizada por el Estado, pueda verse como una fuente de enriquecimiento, es factible entender que la misma debe tener unos topes o límites que le permitan resarcir el daño causado a la víctima, sin que ante una sanción de tipo administrativo o judicial (artículos 9 y 10 de la ley 1448 de 2011) se indemnice más allá del daño sufrido.

Corolario a lo anotado, el inciso 2º del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 establece que la indemnización subsidiaria debe ajustarse a los parámetros previstos en el artículo 132 de la Ley en comento, siempre que el victimario no pueda cubrir los perjuicios causados. Dicho reconocimiento genera la obligación de la condena subsidiaria, que en modo alguno está sustituyendo el trámite y proceso administrativo por el judicial, toda vez que lo que se está haciendo es propender que la víctima pueda gozar de estándares mínimos de estabilidad, que le permitan asegurar un mínimo vital de vivienda, educación, entre otros en caso de que el procesado se insiste, no cubra los perjuicios causados, pues, como se anota en el inciso segundo demandado, la condena subsidiaria se otorga, **“sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”**.

Bajo los parámetros previstos cabe recordar que la *indemnización administrativa, se funda en el “principio de prohibición de doble indemnización, orientado a mantener la sostenibilidad fiscal, es decir que se mantiene como fundamento de la diferenciación un argumento de carácter económico”*, y por ello, *“el legislador al desarrollar el artículo 132 quiso instituir el principio de prohibición de doble reparación y de compensación, en el*

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-197 de 2015.

sentido que la indemnización recibida por vía administrativa se descontara a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto... este principio es de vital importancia pues implica el deber de articulación entre las ramas del poder público, en el caso concreto, entre la ejecutiva y la judicial, de manera que se prevean posibles detrimentos patrimoniales con ocasión del incumplimiento del principio objeto de análisis”⁶.

De acuerdo con los artículos 9 y 132 de la Ley, el acceso a la indemnización administrativa por parte de la víctima debe entenderse dentro del marco de una transacción, en razón a que con la indemnización lo que se busca es evitar futuros litigios ante la jurisdicción, siendo el inciso demandado una garantía para las víctimas y el Estado, para evitar proceso futuros que afecten el erario público o la desprotección de la víctima ante la falta de indemnización, por lo que procede en esta oportunidad según nuestro concepto decretar la constitucionalidad del aparte demandado.

III. SOLICITUD

El Observatorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare **la EXEQUIBILIDAD** del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011.

De los señores Magistrados, atentamente,



JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com

CLAUDIA PATRICIA ORDUZ BARRETO

C.C.52104170 de Bogotá
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Profesora del Área de Derecho Penal.
Correo:claudiaorduz@yahoo.com.mx

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-099 de 2013.