

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados y Magistradas  
M.P. Nilson Pinilla Pinilla  
Corte Constitucional  
Ciudad

Ref: Respuesta a invitación de la Corte Constitucional para intervenir en la demanda contra los dos últimos incisos del artículo 9 de la ley 1448 de 2011  
Exp: D- 9484

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes, Aura Patricia Bolivar Jaime, Paula Rangel Garzón y Yesid Doncel, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos este concepto sobre la demanda referenciada en respuesta a la amable invitación de la Corte.

En nuestro criterio, la demanda muestra una interpretación de las normas demandadas, según la cual, cuando las víctimas destinatarias de la Ley 1448 de 2011 accedan a la acción de reparación directa en lo contencioso administrativo, los jueces deberán fijar como monto de la indemnización la suma establecida en el Decreto 4800 de 2011 correspondiente a la indemnización administrativa. Estimamos que, en efecto, si la norma es interpretada de esta forma, debe ser declarada inconstitucional porque viola los estándares internacionales sobre el derecho a la reparación integral de las víctimas en sede judicial. Coincidimos con algunos argumentos de los demandantes sobre la limitación que tiene el legislador para restringir las indemnizaciones en sede judicial, en especial sostenemos que aún cuando puede tomarse dicha medida, el legislador debe justificarla de manera suficiente y adecuada, exigiendo una carga mayor de justificación cuando la medida limita la reparación judicial para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, consideramos que la norma puede ser interpretada de forma diferente, sin que obligue al juez administrativo a indemnizar según los montos fijados en la indemnización administrativa. En nuestra opinión, lo que sugiere la disposición demandada a la autoridad judicial es valorar diferentes situaciones que pudieron haber ocurrido en la indemnización administrativa al momento de hacer la indemnización en sede judicial, como por ejemplo que ya se haya indemnizado en sede administrativa y deba descontarse dicho monto en la indemnización integral. Para desarrollar nuestro argumento a continuación expondremos: i) Los estándares internacionales sobre reparación en sede judicial a las víctimas; ii) Objetivos

de la indemnización en sede judicial a través de la acción de reparación directa y la posibilidad del legislador de restringirla; y iii) Nos ocuparemos del caso concreto y las posibles interpretaciones de las normas demandadas.

## **I. Estándares internacionales sobre reparación en sede judicial a las víctimas**

En relación con la reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, existen estándares internacionales que han fijado el contenido del derecho para hacer una eventual regulación sobre los montos de las indemnizaciones en sede judicial. En este apartado explicaremos cuáles son dichos estándares.

Algunos tratados internacionales que fijan el marco general del derecho a la reparación son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>1</sup>, que consagra el derecho efectivo a obtener reparación en casos de detenciones arbitrarias; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>2</sup> que contempla que las víctimas de discriminación racial podrán solicitar ante los tribunales reparación por el daño ocasionado por los hechos discriminatorios; la Declaración sobre los Principios Fundamentales para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder<sup>3</sup>, establece que las víctimas tendrán acceso a la reparación de los daños que hayan sufrido. La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes<sup>4</sup> establece que toda víctima de tortura tendrá derecho a la reparación y a una indemnización justa. El Estatuto de Roma<sup>5</sup> coincide con esta postura y adiciona la obligación de implementar instrumentos eficientes para su reclamación. Así mismo, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 63.1 establece que cuando se vulnere algún derecho contenido en la Convención, se dispondrán los mecanismos para que se reparen las consecuencias violatorias de los derechos incluyendo el pago de una indemnización.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Doc. Res/2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículos 2.2, 9.5 y 14.6. (Ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968)

<sup>2</sup> *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Doc. Res/2106A (XX) del 21 de diciembre de 1965, artículo 6. (Ratificado en Colombia mediante la Ley 22 de 1981)

<sup>3</sup> *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Doc. Res/40/34 del 29 de noviembre de 1985, numerales 4, 5 y 6

<sup>4</sup> *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984, artículo 25. (Ratificada en Colombia mediante la Ley 70 de 1986)

<sup>5</sup> *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (Ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002)

<sup>6</sup> Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*el artículo 63.1 de la Convención Americana refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación*” Véase Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001, párr. 40; Corte

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la reparación incluye “*todas aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, dependiendo su naturaleza y su monto del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial*”<sup>7</sup>. De acuerdo con este tribunal, la reparación tiene varios elementos:

- (i) Restitutio in integrum: Cuando fuere posible restablecer las cosas al estado anterior. Esto debe leerse bajo la óptica del concepto de reparación transformadora. Significa que la reparación sirve como una herramienta de transformación social.
- (ii) Indemnización: Supone medidas pecuniarias que tengan nexo causal con los hechos del caso. Incluye el daño emergente<sup>8</sup> y lucro cesante<sup>9</sup> y daño inmaterial.
- (iii) Rehabilitación: medidas de atención para los padecimientos psicológicos e inmateriales sufridos por la víctima de violación de derechos humanos.
- (iv) Satisfacción: La Corte ha reconocido entre otras cosas: la localización y entrega de los restos de las víctimas<sup>10</sup>, investigación y sanción<sup>11</sup>; ubicación de restos, identificación de los mismos y entrega a sus familiares<sup>12</sup>; publicación de las partes pertinentes de la sentencia<sup>13</sup>; y actos de reconocimiento público de responsabilidad internacional y de desagravio a la memoria de las víctimas<sup>14</sup>.

---

IDH. *Caso Trujillo Oroza*. Sentencia de 27 de febrero de 2002, párr. 60; Corte IDH. *Caso Almonacid Arrellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 135.

<sup>7</sup>Véase Corte IDH. *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia del 25 de mayo de 2001, párr. 79; Corte IDH. *Caso De La Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004, párr. 141; Corte IDH. *Caso Goiburú y otros*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 143.

<sup>8</sup>Los criterios que ha sostenido la Corte en relación con el daño emergente son: “i) la reparación por los salarios que deja de percibir la víctima en razón de la violación de los derechos convencionales; ii) la compensación por los gastos médicos en que haya incurrido la víctima o sus familiares en razón de la violación convencional; iii) los gastos en que hayan incurrido los familiares específicamente en la búsqueda de la víctima, en sus visitas, etc.; iv) la reparación por las pérdidas patrimoniales de los familiares por motivos imputables al Estado vinculados directamente con la violación de los derechos de la víctima; v) los gastos médicos futuros que pueda involucrar un tratamiento vinculado con las violaciones convencionales”. Véase Nash, C. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Chile, LOM Ediciones Ltda., pág. 31. Disponible en línea: [http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Reparaciones\\_CNR.pdf](http://www.cdh.uchile.cl/Libros/Reparaciones_CNR.pdf)

<sup>9</sup>El lucro cesante se calcula “de acuerdo con los ingresos que habría de recibir la víctima hasta su posible fallecimiento natural”, “fallecimiento este que debe ser considerado atendida las expectativas de vida en el país del cual era natural la víctima”. *Ibidem*, pág. 32. No obstante, en algunos casos, la Corte ha considerado que debido a la imposibilidad material de las víctimas de acopiar las pruebas para demostrar el monto de los perjuicios, se deben fijar los montos del lucro cesante en equidad”. Véase Corte IDH. *Caso Gómez Palomino*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 125; Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006, párrs. 247 y 248.

<sup>10</sup>Véase Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 58.

<sup>11</sup>Véase Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán*, supra nota 4, párr. 304; Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela*, supra nota 32, párr. 287.

<sup>12</sup>Véase Corte IDH. *Caso Las Palmeras*, supra nota 4, párr. 71; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, supra nota 39, párrs. 270 a 273.

<sup>13</sup>Véase Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango*, supra nota 46, párr. 410; Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela*, supra nota 32, párr. 282.

<sup>14</sup>Véase Corte IDH. *Caso Escué Zapata*. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 177.

- (v) Garantías de no repetición: Garantizar a las víctimas que los hechos que vivieron no serán nuevamente repetidos.

Tanto los instrumentos señalados, como la jurisprudencia relacionada, han fijado unos parámetros acerca de lo que se debe entender por reparación integral, aportando dos criterios comunes identificables. El primero de ellos es que la reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y el perjuicio sufrido. En consecuencia, todas las alternativas que el Estado adopte a efectos de reparar a las víctimas, deben ser proporcionales con los sufrimientos de la víctima. En segundo lugar, la reparación debe ser integral, razón por la cual además de la indemnización, que también debe ser completa, es deber del Estado establecer medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En general, puede afirmarse que la reparación debe ser:

- Adecuada. Implica que las medidas de reparación deben estar acordes con los tipos de daños cometidos, debiendo atender efectivamente la situación de vulnerabilidad de la víctima, su condición específica de edad, sexo, género, raza o etnia y su contexto.
- Proporcional a la gravedad del daño sufrido, razón por la cual debe atender todos los daños y perjuicios sufridos, tanto los materiales como los morales, debiendo ser otorgada en la extensión y en la medida suficientes para resarcirlos.
- Justa de acuerdo a la distribución de los recursos, la cual debe hacerse con base en el principio de igualdad y sin discriminaciones irrazonables e injustificadas entre distintos grupos o categorías de víctimas.
- Rápida, esto es, que los plazos en los que se ejecutan las reparaciones deben ser razonables; y,
- Efectiva, a fin de que las medidas ordenadas sean realmente implementadas y propendan por reconocer el daño causado y por devolver a la víctima su estatus de ciudadano y de sujeto de derechos..

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional ha dicho también que la reparación a la víctimas en sede judicial debe ser integral, que comprende una indemnización por los daños causados, así como por los daños morales. Esto ha sido retomado en diferentes ocasiones por la Corte:

““(…) independientemente de la jurisdicción encargada de establecer el *quantum* de una indemnización de perjuicios, el operador jurídico deberá propender porque la reparación sea integral, es decir que cubra los daños materiales y morales causados, ya que a las autoridades judiciales les asiste el compromiso de investigar y juzgar los delitos, no sólo con el ánimo de protección de aquellos bienes jurídicamente tutelados

de singular importancia para la comunidad, sino también para administrar justicia en forma que mejor proteja los intereses del perjudicado, quien es concretamente, el titular del bien jurídico afectado. En consecuencia, si en un caso particular la víctima o sus causahabientes estiman que el juez civil no incluyó en la liquidación de los perjuicios otros factores como los daños morales, obviamente pueden procurar que la indemnización sea efectivamente integral acudiendo a los medios que el ordenamiento jurídico establezca para el efecto.”

Así pues, los procesos judiciales garantizan a la víctima que si prueba el daño sufrido, obtendrá una reparación integral que incluye una indemnización acorde con el daño sufrido, así como los daños inmateriales.

## **II. Objetivos de la indemnización en sede judicial a través de la acción de reparación directa y la posibilidad del legislador de restringirla.**

En sede judicial la mayoría de los criterios expuestos en el apartado anterior han sido tenidos en cuenta a la hora de determinar las reparaciones. En primer lugar, un criterio reiterativo es la “adecuada reparación”, de acuerdo con la cual las medidas ordenadas deben responder a los daños ocasionados. En virtud de ello, en sede judicial la definición del monto de las reparaciones debe definirse frente a personas individualmente consideradas, teniendo en cuenta criterios como el tipo de victimización, el género, la edad, entre otros.

En segundo lugar, las reparaciones en sede judicial deben ser proporcionales a la violación sufrida, a su gravedad y a los daños padecidos. En consecuencia, las reparaciones judiciales se basan en una metodología de caso por caso, la cual exige estándares probatorios más altos a efectos de definir los montos y los beneficios a otorgar.

Adicionalmente, ha señalado el Consejo de Estado, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que:

“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados<sup>15</sup>. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sentencia del Consejo de Estado del 22 de febrero de 2007 proferida dentro de la Acción de Reparación Directa 25000-23-26-000-2000-00662-01 (C.P. Ramiro Saavedra Becerra),

<sup>16</sup> Ídem.

En este sentido, en materia de indemnización, el objetivo de las víctimas para presentar una acción de reparación directa es recibir una indemnización proporcional al daño sufrido. Una vez demostrado el daño antijurídico en la etapa probatoria, el juez administrativo debe reparar a la víctima integralmente. En este proceso la víctima tiene la obligación de aportar las pruebas para que se decrete la indemnización a su favor y de acuerdo a lo probado, el juez debe indemnizar.

De acuerdo con el Consejo de Estado, algunos de los componentes que debe evaluar el juez al momento de tasar la indemnización son: indemnización por daño emergente, indemnización por lucro cesante, indemnización por daño a la vida de relación<sup>17</sup>, indemnización por perjuicios morales, cuyo objeto es ayudar a mitigar la pena causada por el hecho dañoso.

Así mismo, el juez debe tomar medidas adicionales para que las víctimas conozcan la verdad y se evite la repetición de las violaciones. Por lo tanto, en sede judicial, el juez se debe concentrar en el caso concreto y debe tener en cuenta todas sus particularidades, por cuanto su obligación no se circunscribe a otorgar una indemnización sino que es su deber tomar medidas adicionales que contribuyan a asegurar una reparación integral.<sup>18</sup> Así pues, las indemnizaciones que fijen los jueces administrativos deben tener como parámetro lo demostrado en el proceso y deben ser proporcionales al daño ocurrido.

---

<sup>17</sup> El Consejo de Estado establece su reconocimiento en los casos en que el hecho dañoso causa una ruptura en la forma en que la víctima se desenvolvía en los aspectos de su vida respecto de su entorno físico y su entorno social. El perjuicio se acredita a través de cualquier medio probatorio y se siguen las mismas reglas y presunciones previstas para la indemnización del perjuicio moral a momento de su tasación.

<sup>18</sup> En ese sentido el Consejo de Estado ha dicho: “Se debe tener en consideración que los daños imputables al Estado pueden provenir de una conducta –activa u omisiva- lícita o ilícita y, a tales efectos la jurisprudencia aplica los títulos de imputación de responsabilidad que, de tiempo atrás, ha decantado: falla probada del servicio, riesgo excepcional y ocasionalmente daño especial, ya que ellos facilitan el proceso de calificación de la conducta estatal y la determinación del nexo causal entre el daño y aquélla. Ahora bien, de una lectura literal del artículo 90 C.P., es posible entender que el régimen de responsabilidad allí consagrado es un régimen eminentemente patrimonial, en el sentido de que el Estado presta su garantía pecuniaria a los daños que en el ejercicio de su actividad pueda causar a los particulares. Sin embargo, es importante precisar que una interpretación sistemática del texto constitucional lleva a una conclusión más amplia. En efecto, al analizar el régimen de responsabilidad del Estado por daños, no se puede perder de vista que la Constitución de 1991 es garantista de la dignidad de las personas y de bienes jurídicos que por lo general son de difícil cuantificación económica, por lo tanto, es de mayúscula importancia que a través de la responsabilidad, el juez de lo Contencioso Administrativo adelante una labor de diagnóstico de las falencias en las que incurre la Administración y al mismo tiempo, una labor de pedagogía a fin de que aquellas no vuelvan a presentarse. Además, la reparación de los daños no se agota con el simple resarcimiento o la compensación económica, es importante que el juez además, adopte medidas en cuanto su ámbito de competencia lo permita- a través de las cuales las víctimas efectivamente queden indemnes ante el daño sufrido, conozcan la verdad de lo ocurrido, recuperen la confianza en el Estado y tengan la certeza de que las acciones u omisiones que dieron lugar al daño por ellas padecido no volverán a repetirse. Solo una reparación que se adelante bajo estos presupuestos puede entenderse como una materialización del principio de la reparación integral del daño” Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo –sección tercera. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Agosto treinta (30) de dos mil siete (2007). Radicación No. 20001 23 31 000 1997 03201 01.

En principio, no puede imponerse al juez de forma estricta los valores que debe fijar en como indemnización que haga a través de la reparación judicial, pues esta debe ser de acuerdo con lo que se demuestre en el proceso. Por lo tanto, podría afirmarse que legislador no tiene una amplia libertad del para regular las indemnizaciones que hacen los jueces administrativos en virtud de las acciones de reparación directa, pues al contrario, la libertad para fijar los montos de las reparaciones en sede judicial es del juez y en pocas ocasiones puede ser limitado.

Consideramos que únicamente por razones poderosas el legislador puede constitucionalmente regular las indemnizaciones que fije el juez en desarrollo de la acción de reparación directa. En este caso, debe haber una justificación clara, suficiente y razonable que demuestre la necesidad de la regulación. En todo caso, dicha medida no puede convertirse en un debilitamiento de la acción de reparación judicial, sino que debe ser una forma de racionalizar las indemnizaciones que paga el Estado, pues una reparación sin límites puede ser incluso contraproducente. Ejemplo de ello pueden ser los casos de responsabilidad contractual, pues esta es una materia en la que el Estado podría regular los montos máximos que eventualmente se pueden entregar en virtud de una acción de reparación directa. Otro tipo de regulación puede consistir en limitar los montos que se entregan como indemnización al lucro cesante cuando en ciertos casos genere un peligro para la estabilidad fiscal del Estado. Se podría justificadamente prever situaciones también para unificar el costo de las indemnizaciones y evitar poner en riesgo el patrimonio público, pero únicamente por razones muy poderosas.

Ahora bien, tratándose de acciones de reparación directa iniciadas por víctimas de graves violaciones de derechos humanos, estimamos que debe ser aún más excepcional la regulación de los montos de la reparación. La justificación para no hacer una reparación integral proporcional al daño sufrido para una víctima de graves violaciones de derechos humanos debe ser muy fuerte e incontrovertible, pues es deber del Estado mantener la especial protección constitucional a dicha población y adicionalmente, no incurrir en ninguna causal de discriminación. Todo esto impone una carga mayor al legislador al momento de aprobar una restricción al derecho a la reparación integral; lo cual se traduce en un control más estricto, cuidadoso y detallado por parte de la Corte Constitucional en esos casos.

### **III. Caso concreto: Las posibles interpretaciones de las normas demandadas.**

A continuación expondremos las posibles interpretaciones de las disposiciones acusadas y argumentaremos en qué medida las normas pueden ser consideradas constitucionales o inconstitucionales. Para esto retomaremos la demanda y otra posible interpretación de las normas.

Los demandantes presentan varios cargos contra los dos últimos incisos del artículo 9 de la Ley 1448 de 2011: en el primero afirman que viola el derecho a la justicia, el deber a la reparación, a la igualdad y al principio constitucional de responsabilidad del Estado; en el segundo cargo consideran que se viola el principio de separación de poderes; en el tercer cargo sostienen que hay un desconocimiento del principio de unidad de materia. Finalmente, señalan que no se cumplen los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas pues las reparaciones que deberían surgir de la Ley 1448 no ponen en riesgo la viabilidad fiscal del país. Todos estos cargos están fundamentados en una interpretación de las normas acusadas según la cual se está obligando al juez administrativo a que, en el proceso de reparación directa, indemnice a las víctimas de la Ley 1448 de 2011 con los mismos montos establecidos para la indemnización administrativa.

Ahora bien, para esclarecer si esta es la única interpretación posible es preciso revisar de nuevo las normas demandadas, que señalan:

“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 3o 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.” (Subrayas propias)



Estimamos que la expresión que pueden generar más dudas es la que contiene el último párrafo que dice la autoridad judicial deberá “*valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que a favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado*”. Al respecto los demandantes entienden que dicha disposición impone al juez administrativo reparar con los mismos montos que en sede administrativa, pues efectivamente el párrafo continúa diciendo que deben tenerse en cuenta las medidas de carácter transicional implementadas por la ley. Así mismo, los demandantes sugieren que la enunciación del principio de sostenibilidad fiscal en el penúltimo párrafo debe interpretarse conjuntamente, razón por la cual las indemnizaciones judiciales podrían ser iguales a las administrativas.

A nuestro juicio, esta es una posible interpretación de las normas demandadas, la cual es en efecto inconstitucional, por cuanto desconoce los estándares internacionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado<sup>19</sup> en relación con el contenido del derecho a la reparación integral en sede judicial, que se caracteriza por ser proporcional al daño y que depende de lo que se pruebe en el proceso. En consecuencia, si las víctimas de graves violaciones de derechos humanos aportan prueba plena que demuestre el daño sufrido en sede judicial, deben recibir una reparación completa. Lo anterior, claramente no sucede en la indemnización administrativa que no hace un examen tan profundo de los casos concretos y que no repara totalmente el daño, pues los objetivos de la reparación administrativa son distintos ya que buscan implementar políticas masivas ante situaciones de post conflicto y por lo tanto no hacen énfasis en cada caso, sino que buscan abordar violaciones masivas.<sup>20</sup>

Como hemos expuesto en el primer apartado, la reparación que debe hacerse en razón de la presentación de una demanda de reparación directa debe ser una reparación plena que sea proporcional al daño sufrido y probado por la víctima; por lo tanto una limitación o regulación de los montos de indemnizaciones que pueden hacerse en sede judicial sería en principio inconstitucional. En nuestro criterio, solo podría ser constitucional una regulación de este tipo cuando existan poderosas razones para ello. En el caso concreto, este requerimiento no fue cumplido, pues ni en la exposición de motivos, ni en los debates de la ley en el Congreso se encuentran razones que justifiquen equiparar la reparación judicial a

---

<sup>19</sup> En jurisprudencia reciente el Consejo de Estado ha acogido los pronunciamientos de instancias internacionales, adoptándolos para las decisiones que se profieran en materia de responsabilidad extracontractual en todos los casos donde se compruebe la violación de derechos humanos. Sentencias del 19 de octubre de 2007 proferida dentro de la Acción de Reparación Directa No. 05001-23-31-000-1998-02290-01 (C.P. Dr. Enrique Gil Botero); y del 3 de octubre de 2007 proferida dentro de la Acción de Reparación Directa No. 25000-23-26-000-1995-01626-01 (C.P.(e) Dr. Mauricio Fajardo Gómez).

<sup>20</sup> Las reparaciones en sede administrativa son generalmente diseñadas en un contexto de políticas adoptadas por los gobiernos, en períodos de transición o post-conflicto, para hacer frente a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Como consecuencia de ello, el universo de destinatarios de estos programas es mucho mayor del que suele presentarse en sede judicial. Por tal motivo, este tipo de programas instituyen un sistema de reparación administrativa basada en tarifas, las cuales son fijadas de conformidad con criterios auxiliares, tales como el tipo de crimen, el daño sufrido, la condición de la víctima (edad, sexo, parentesco...), etc. Debido a su carácter masivo, estos programas establecen tarifas considerablemente menores a las concedidas en sede judicial, las cuales no se corresponden con los daños sufridos por las víctimas, sin embargo, los procesos suelen ser menos exigentes para las víctimas en cuanto a la tramitación, demanda, recolección de pruebas, etc.

la reparación administrativa. De hecho, en los debates de la ley se hacía referencia a que en virtud de la prohibición de doble reparación una vez que se entregara una indemnización administrativa, si la víctima posteriormente recibía una indemnización por vía judicial, en este último escenario debía descontársele lo que ya había recibido como indemnización administrativa.<sup>21</sup> Así pues, no hubo justificación para entender que se obligaba a indemnizar en sede judicial como se hace en sede administrativa, En consecuencia, si los incisos demandados se entienden como una igualación de la reparación judicial a la reparación administrativa teniendo como referente esta última, es inconstitucional porque desconoce el derecho a la reparación integral.

Adicionalmente, consideramos que para hacer una regulación de la reparación que pueden obtener las víctimas de graves violaciones de derechos humanos debe haber una justificación mucho mayor, pues en estos casos el legislador está más limitado porque no puede restringir injustificadamente el derecho a la reparación de esta población de especial protección. En efecto, en este caso, no hubo suficiente justificación para hacer este tipo de regulación. Por todo esto, consideramos que si los artículos demandados se interpretan como dicen los demandantes, esto es claramente inconstitucional.

Por otro lado, consideramos que es posible una interpretación diferente a la que hacen los demandantes, pues la expresión que obliga a las autoridades judiciales a “valorar y tener en cuenta el monto de la reparación que a favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado” no significa necesariamente que el monto de reparación judicial deba ser el mismo que la indemnización administrativa. Esto, porque a nuestro juicio los verbos “valorar y tener en cuenta” hace referencia a que debe tenerse en consideración otro tipo de situaciones que pudieron ocurrir en sede administrativa. Por ejemplo que al momento de decretar la reparación judicial, los jueces deben tener en cuenta si hubo o no indemnización administrativa; para que en caso de que haya existido una indemnización previa, sea tenida en cuenta para no hacer una doble reparación.

En síntesis consideramos que las expresiones subrayadas pueden tener una interpretación como la que señalaron los demandantes, que no es para nada irrazonable, la cual sería inconstitucional. Sin embargo, es admisible otra interpretación, como la que proponemos en esta intervención, la cual se ajustaría a los estándares internacionales y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en la materia. En ese sentido, consideramos apropiado que la Corte declare exequible las normas demandadas en el entendido de que la expresión “valorar y tener en cuenta” del último párrafo del artículo 9 de la ley 1448 de 2011 no implica que las reparaciones en sede judicial deban ser fijadas de

---

<sup>21</sup> Un apartado dice literalmente: “Además, *es claro que de conformidad con el principio de prohibición de doble reparación, si bien es cierto el acceso de la víctima a la reparación por vía administrativa no le impide acudir a la vía judicial, también lo es que la reparación recibida por vía administrativa se descontará a la que se defina por vía judicial, pues, como se ha anotado, nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto*” PONENCIA EN EL SENADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 213 DE 2010 SENADO, 107 DE 2010 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2010 CÁMARA por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones. Gaceta 63 de 2011 del Congreso de la República. Tomado de: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

acuerdo a los montos previstos para la indemnización administrativa, pues en sede judicial la reparación debe ser integral y proporcional al daño sufrido y probado en el proceso.

De los Honorables Magistrados y Magistrada,

Rodrigo Uprimny Yepes  
Director  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Aura Bolívar Jaime  
Investigadora  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Paula Rangel Garzón  
Investigadora  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Yesid Doncel  
Investigador  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad